SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 12 minutos.)

-La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado tiene el honor de recibir a una representación del Banco de Seguros del Estado integrada por el señor Mario Castro, Presidente de la Institución; la economista Alejandra Dufrechou, Vicepresidenta; el economista Alberto Iglesias, miembro del Directorio; la doctora Beatriz Santos; el señor Flavio Buroni, y el doctor Hugo Lens.

En su momento les enviamos las versiones taquigráficas de las sesiones en las que se trató el tema y los invitamos a concurrir, porque algunos miembros de la Comisión consideraron importante su presencia para la consideración del proyecto de ley sobre responsabilidad penal empresarial en caso de accidentes laborales. En particular, la idea es que nos transmitan la información y todo aquello que puedan aportar sobre el tema de la siniestralidad en el trabajo en Uruguay en las distintas actividades.

No sé si el señor Senador Pasquet, que había tenido la inquietud sobre este tema, quiere realizar alguna aclaración al respecto.

SEÑOR PASQUET.- Efectivamente, estamos tratando el proyecto de ley que regula la responsabilidad penal de los empresarios con motivo de accidentes de trabajo y nos pareció importante -incluso indispensable, diría yo- contar con la experiencia que tiene el Banco de Seguros del Estado en toda esta materia.

Se nos ha dicho que no hay estadísticas; tal vez no las haya con el mismo rigor o extensión que tienen otras, como las que lleva el Instituto Nacional de Estadística, pero se me ocurrió que es posible que el Banco tenga sus propios registros o estudios, que quizás no haya difundido. Tal vez en una instancia como esta esos datos nos pueden servir como un elemento a tener en cuenta para estudiar este proyecto de ley. Yo preguntaba a algunas delegaciones que nos visitaron, preocupadas por esta iniciativa que estamos considerando, cuáles eran, a juicio de las personas que integraban esas delegaciones, las causas más frecuentes de los accidentes de trabajo. En la sesión nadie aventuró opinión al respecto, pero después de que terminó la reunión, no había actas y conversamos informalmente fuera de Sala, hubo una serie de comentarios que, insisto, no quisieron dejar consignados en la versión taquigráfica. De pronto el Banco, con esa trayectoria que tiene en el tratamiento de accidentes de trabajo, nos puede ilustrar acerca de las causas más frecuentes o comunes en materia de siniestralidad. Entonces, pensamos que esos elementos y todos los demás que el Banco conozca sobre esta materia tan particular, donde tiene una experiencia acumulada tan rica y tan importante, nos pueden servir para ilustrarnos mejor a los efectos del cumplimiento de nuestra tarea. Ese era el espíritu de la convocatoria, señor Presidente.

SEÑOR CASTRO.- Mi nombre es Mario Castro, y soy Presidente del Banco de Seguros del Estado.

Muchas gracias por recibirnos.

Está presente en esta sesión el Directorio y, además, el Gerente de la División Legal y la doctora Beatriz Santos, que están bastante especializados en materia de accidentes de trabajo, así como el Gerente de la División Actuarial, que es quien lleva la información para la fijación de tarifas.

Se ha comentado el problema de las estadísticas. Anteriormente, hace unos años, el Banco hacía estadísticas que eran, más que nada, para el manejo de la actividad de prevención, no porque la información no existiera; de hecho, existe. Ahora, seguramente, la estamos mejorando.

En la versión taquigráfica que leí, el Inspector General de Trabajo y Seguridad Social, doctor Roballo, decía que estábamos trabajando conjuntamente en un sistema nuevo de información que el Banco está implantando, y está bastante avanzado, por lo cual vamos a tener información y estadísticas más detalladas. Inclusive, en las denuncias de siniestro estamos requiriendo información que permitirá que fluctúe de mejor manera de la que disponemos ahora. Además, va a ser información compartida con el Ministerio para desarrollar políticas de prevención. O sea que, en términos generales, disponemos de la información, con la cual podemos fijar la tarifa, entre otras cosas.

El proyecto, en términos generales, trata de la creación del delito de peligro, de generar la responsabilidad penal del empleador frente al accidente de trabajo. El Banco, por disposición legal, cubre la responsabilidad civil del empleador de manera objetiva. El empleador tiene la responsabilidad, y por el hecho de estar trabajando, el trabajador tiene el derecho de ser cubierto en caso de accidente, por lo cual ahí la culpa juega muy poco o nada. En el proyecto original, que se trató en la Cámara de Representantes, eso se había definido, especialmente en el artículo 2º que modificaba la Ley Nº 16.074, que es la que el Banco administra. Allí se establecía que podía quedar al descubierto y objeto de denuncia penal en el caso de dolo o culpa. Nosotros alertamos que eso era muy peligroso y sugerimos cambiar el concepto culpa por culpa grave, porque entendíamos que el criterio de incriminar por culpa, que podía ser leve, podía generar un gran descubierto y un gran daño, sobre todo porque los accidentes de trabajo son costosos.

Afortunadamente, los impulsores del proyecto recogieron esa inquietud y se estableció el concepto de culpa grave en el artículo 2º. También se tomó en cuenta otro asunto que al Banco le generaba un conflicto comercial importante, que era la obligación legal de hacer la denuncia penal frente a eventuales clientes de la institución, lo cual nos parecía una dificultad importante, que se suma a otras que ya tenemos.

Desde el punto de vista institucional, el Directorio no tiene una opinión formal sobre el proyecto de ley porque consideramos que hay aspectos políticos, sobre todo en lo que tiene que ver con el artículo 1º. Seguramente, la Comisión habrá escuchado distintas opiniones, como la de la cátedra, la de los empleadores y la de los trabajadores, como para formarse una opinión política al respecto.

En los últimos años, la siniestralidad está bastante estabilizada y se ubica en el entorno de los 50.000 siniestros por año. Por su parte, hay unas 50 muertes por accidentes de trabajo, esta es una cifra aproximada, y si los señores Senadores lo consideran pertinente podemos ir al detalle de cada año. Los siniestros que generan secuelas o incapacidad son alrededor de 500 y van desde incapacidades leves hasta otras más graves por las cuales el Banco debe brindar una renta permanente o vitalicia. En cuanto a los casos graves, hay un 3% de la siniestralidad que requiere intervención quirúrgica, lo que equivale a unos 1.500 casos, y un porcentaje poco relevante que requiere internación en CTI. Hago referencia a estas cifras para que tengan idea de la cantidad de casos graves por siniestros y el costo que generan.

En cuanto a los seguros, lo que cubren de algún modo es la culpa, aspecto que es más notorio en el caso de los accidentes de tránsito. Siempre hay algún grado de culpa o, dicho de otra forma, la ocurrencia del siniestro se puede deber a algún grado de culpa de alguna de las partes. Como dije, esto es más evidente en el caso de los accidentes de automóvil porque la póliza cubre el daño propio y la responsabilidad civil que se da, justamente, cuando hay un factor de culpa y eso es lo que da origen al seguro. En el caso del seguro de accidentes de trabajo, que es una cobertura de responsabilidad civil objetiva, se genera la cobertura de hecho. La investigación no es pertinente cuando no arroja elementos flagrantes de culpa o culpa grave, porque la cobertura ya está generada. En ese sentido, quiero decir que el Banco tiene una cobertura amplia que abarca al empleador -que es el contratante de la póliza- y al trabajador. Para cubrir a ambos, el Banco siempre atiende al trabajador, incluso si no tiene seguro. En ese caso, le brinda atención médica y una renta, y después se recurre contra el empleador. Otro caso en el que se puede recurrir es el de la culpa grave, que es una figura que no está muy claramente definida, pero los doctores que nos acompañan pueden ayudarnos a precisar mejor. Los casos de culpa grave corresponden a cinco o seis siniestros anuales. Quizás pueda explicar un poco lo que consta en la versión taquigráfica de la Comisión respecto a la pregunta de cómo no había denuncias penales frente a tantos siniestros. Puede ser que con la cobertura amplia, de alguna manera las víctimas tengan algún grado de satisfacción por la indemnización y no recurran a la

vía penal. En la realidad, esto no logra satisfacción -si se puede decir así- sino la represalia penal contra el empleador, pero no, repito, la reparación del siniestro. No sé si los compañeros pueden agregar algo más, pero en términos generales, es cuanto tenía para decir como introducción al tema.

SEÑOR LORIER.- Agradecemos la presencia de la delegación del Banco de Seguros del Estado.

Han señalado acá las cantidades aproximadas de siniestros y las atenciones que tienen estos accidentes. Nosotros hemos leído las actas de vuestra comparecencia en la Cámara de Representantes, donde establecieron algunas cifras como, por ejemplo $ 750 por día de internación - solo por estar allí-, $ 750 más por la atención, el costo del CTI y en términos genéricos, el costo de las operaciones. ¿Acaso tienen alguna cifra global de lo que le cuesta al Banco de Seguros del Estado, o sea al país en su conjunto, atender la siniestralidad? ¿Tienen balances, cifras, que nos puedan aproximar a los costos, repito, que todos los uruguayos a través del Banco tenemos enfrentar?

SEÑOR BURONI.- En realidad, los costos por accidentes de trabajo -sin separar culpa grave de accidente común-, están expresados en nuestro balance, en los resultados de la rama de accidentes. En la apertura del Banco Central se pueden ver los premios que cobramos y los siniestros que estamos pagando. Ese total está reflejando, por un lado, lo que se paga por incapacidad -las rentas- y, por otro, los gastos del costo del sanatorio. Es decir que eso es una fiel representación. En este momento no tengo la cifra exacta.

SEÑOR LORIER.- Nos gustaría que nos acercaran las cifras que, a nuestro criterio, son importantes para cuantificar y ver de qué se trata la siniestralidad y qué costo tiene. Este es un elemento que no se ha abordado. Vimos la página y nos pareció interesante, pero no estamos en condiciones de hacer el cálculo.

SEÑOR CASTRO.- Vimos esos costos con preocupación por el eventual abandono de la cobertura que se podía generar por el criterio de culpa leve. Si la culpa se considera leve cualquier siniestro menor puede quedar en descubierto. Advierto que el costo es abultado como para desarrollar una política que quede muy en descubierto.

Entonces, un siniestro simple de internación -de los que dimos cifras anteriormente- implicaba la atención médica a la que, además, había que agregarle el capital de renta que habría que cobrar para servir la renta, lo que es otra cosa importante.

Puede ser que en los balances figure todo el costo de los siniestros, pero también está desagregado el tema de las reservas que debemos hacer para cubrir esas rentas, que es otro costo.

Además, hasta ahora el Banco está en una política de capitalizar las rentas, por lo que estamos haciendo reservas extraordinarias de manera voluntaria. Tal vez el Poder Ejecutivo remita algún proyecto de ley para “normatizar” esto pero, en realidad, lo que estamos haciendo de manera voluntaria es llevar al sistema a capitalizar la renta para que, de alguna manera, quede reservada la de futuro con el fin de que, incluso después de capitalizadas todas las rentas, no tengamos que recurrir al sistema de reparto para fijar la tarifa, con lo que, supuestamente, podríamos llegar a una rebaja de tarifas.

No pensábamos que nos fueran a hacer esa pregunta, por lo que no teníamos la respuesta, pero vamos a hacerla llegar.

SEÑOR LORIER.- Quiero hacer un comentario sobre esto y después, también, una consulta.

El objetivo del proyecto de ley es, justamente, avanzar en la prevención y no el castigo de nadie en particular. De lo que se trata es de instalar una conciencia cada vez mayor en el sentido de que el primer elemento sea cuidar la vida de los trabajadores. Por lo tanto y visto el tema desde ese ángulo, si avanzamos en eso también vamos a hacerlo en cuanto a una disminución importante de

costos. No estamos hablando solamente de costos del Banco de Seguros del Estado sino de costos país, que pagamos todos los uruguayos.

Por ende, ese es otro elemento importante e interesante que queremos tener para manejar en la discusión que se lleve a cabo en el Plenario.

La consulta que quiero hacer tiene que ver con lo siguiente. Tenemos un conjunto de empresas importantes que tienen la capacidad económica o financiera como para establecer mecanismos de prevención sin mayores dificultades de costo. Pero también existe un importante segmento de empresas -pequeñas y medianas- que para llegar a los niveles mínimos exigibles para prevenir accidentes tienen que desarrollar una inversión lo que, a veces, puede resultarles dificultoso. Siempre estoy hablando de aquellas empresas que están con todos los elementos formales en orden.

La pregunta, en concreto, es si el Banco no ha estudiado la posibilidad de alguna bonificación o algún otro elemento que contribuya con esta campaña general que se está estableciendo de mejorar la prevención y de apoyar todos los esfuerzos que se hagan a tales efectos. Estoy hablando de bonificar o, diríamos, prever algunos elementos respecto a estas capas empresariales. Es decir que esto no apuntaría a las empresas que no tienen dificultades sino a las que sí pueden tenerlas para que, por ejemplo, les sea posible contratar a un técnico prevencionista o, posteriormente, también contar con los instrumentos o elementos materiales como para cubrir al trabajador de los potenciales siniestros.

Es verdad que esta es una consulta a futuro, pero me parece que no está de más plantearla porque esa es una inquietud que tenemos debido a que hay capas de pequeños y medianos empresarios que, sin duda, pueden tener dificultades para llegar a los niveles mínimos que se están exigiendo.

SEÑOR CASTRO.- Como criterio general, lo primero a tener en cuenta es que, si bien ese tema es un costo país, estrictamente, la cartera de accidentes de trabajo está financiada por los empleadores, y digo esto porque puede estar unido con el segundo punto. Esto puede ser materia de discusión; me refiero a cómo funcionan los seguros y, en todo caso, también la seguridad social.

La seguridad social funciona con el aporte realizado por el empleador, el trabajador y el Estado. En el caso de la cartera de accidentes -particularmente los accidentes de trabajo- se financia solo con los empleadores, lo que desde mi punto de vista es correcto. Creo que la legislación es así no sé si desde hace 100 años, pero al menos desde que lo administra el Banco de Seguros funciona como un seguro.

Así pues, al funcionar como un seguro la tarifa está vinculada con el riesgo. Entonces, no depende de que se trate de alguien grande o chico, sino de tener mayor o menor riesgo; así se vincula el valor de la tarifa. Hay algunos casos en los que no tenemos la capacidad de fijar la tarifa por disposiciones legales que es en los casos de la construcción y de los rurales que como están vinculados al tributo unificado, no tenemos manera de penalizar o premiar de acuerdo a la administración de riesgo que es cómo funciona el seguro. Por ejemplo, en las actividades de mayor riesgo cobramos una prima mayor que en las actividades de menor riesgo. Incluso, el Estado está exonerado de contratar el seguro que debe obedecer a razones de manejo fiscal. Las tarifas administrativas de menor riesgo son más baratas que las tarifas de alto riesgo. El promedio es el 2% del costo de las empresas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aquí se ha dicho que la mayor siniestralidad tiende a ubicarse en el sector agropecuario y en el de la construcción donde están los riesgos mayores.

SEÑOR DUFRECHOU.- El mayor riesgo está en la industria manufacturera y en el segundo rango se encuentra el sector rural y el de la construcción. No quiero que piensen que los estamos castigando con las tarifas porque si la siniestralidad es menor lo estudiamos y le bajamos las tarifas. Pero, reitero, en el caso del sector rural y el de la construcción no podemos hacer eso porque no tenemos la capacidad de fijar la tarifa.

SEÑOR BURONI.- En relación a la prevención que realiza cada una de las empresas, cuando se hace la tarifa, si bien se fijan primas generales para una actividad, a aquellas empresas que han demostrado que tienen menos siniestralidad se les bonifica sobre la experiencia pasada. Muchas veces ocurre que una empresa contrata un prevencionista, y este puede realizar o no una buena labor. Nosotros tratamos de que esto se vea en las cifras bonificando a algunos que contraten. De todas maneras el Banco de Seguros del Estado brinda asesoramiento a las empresas que lo solicitan para apoyarlos en la prevención.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Ustedes proyectan los resultados?

SEÑOR BURONI.- Nosotros vemos la experiencia pasada y de acuerdo a ello fijamos las tarifas. Aquellas empresas que tienen menos siniestralidad pagarán menos que el promedio de la actividad y aquellas que tienen un exceso, van a pagar un poco más. En el caso de las empresas que son muy pequeñas, como no hay datos suficientes para medir, se les puede apoyar desde el punto de vista de la prevención, pero no se les va a bonificar.

SEÑOR PASQUET.- Quisiera preguntar, expresamente, si el Banco tiene estudios o datos sobre las causas de la siniestralidad. Me gustaría saber si tienen información que indique, por ejemplo, en qué porcentaje de casos el accidente se debe a que se trabajó sin los materiales o sin los equipos necesarios, o se debe a la violación de leyes, de reglamentos o a un simple error humano.

En segundo lugar, les pediría que abundaran un poco sobre lo que acaba de decir el señor Buroni en el sentido de que el Banco recibe consultas. Quisiera saber cuántas recibe anualmente, qué grado de intensidad tienen esas consultas de los empleadores y quiénes son los que la realizan, si son las grandes empresas o las pequeñas y medianas.

También quisiera saber si tienen discriminadas las empresas en las que se producen los accidentes. Sabemos que las pequeñas y medianas son más del 90% -y me quedo corto- de las empresas que hay en el país, pero me gustaría saber si la siniestralidad respeta esa proporción, es decir, ¿más del 90% de los accidentes de trabajo tienen lugar en pequeñas y medianas empresas?

SEÑOR CASTRO.- Si los señores Senadores lo desean, puedo dejar un material sobre el tema. Es un análisis de siniestros realizado sobre la siniestralidad en 2011 con una información bastante detallada de todo lo que preguntó el señor Senador.

Hay una información que me llamó la atención y la comenté con el señor Ministro de Trabajo -que creo que ya lo mencionó alguien-, relativa a la siniestralidad en función de la antigüedad en la empresa. Por ejemplo, hasta los primeros seis meses hay un 33% de siniestros.

Se trata de un análisis de accidentes de trabajo del 2011 sobre 38.000 siniestros, pero seguramente todos los porcentajes son trasladables a los años posteriores. Como comenté antes, no hicimos la estadística de 2012 porque estamos desarrollando un sistema de información, pero seguramente va a estar finalizada en el primer semestre del 2014. En este estudio hay información de la siniestralidad en general, por qué razones suceden los accidentes, cuáles son las herramientas, etcétera. También le dejamos la información según las ramas de actividad.

SEÑORA DUFRECHOU.- Con respecto a la inquietud planteada, me gustaría agregar algo acerca de los cursos de prevención que nosotros impartimos. Están dirigidos a empresas en general, sin importar el porte, es decir, el tamaño. Generalmente, se convoca a aquellas que están en determinados ramos y se le informa a las personas que trabajan en ellas para que concurran. O sea que desde el Banco de Seguros del Estado siempre se está respaldando a las empresas en los aspectos de prevención. Sin embargo, a veces a las más pequeñas les es más dificultoso poder dedicar el tiempo de algún trabajador para que se ponga en conocimiento de los cursos.

Por otro lado, me parece que hay que trabajar con el Ministerio de Industria, Energía y Minería, especialmente con Dinapyme, para lograr que las empresas de pequeño y mediano porte

incluyan programas de prevención. En algunos otros aspectos, hemos trabajado con otros Ministerios y se ha avanzado en coberturas de seguro con fuertes subsidios.

De todas formas, nosotros siempre tenemos una tarifa lo más baja posible porque no especulamos con ella.

SEÑOR LORIER.- La señora Dufrechou hablaba de los subsidios y mi pregunta original era acerca de los costos para la pequeña y mediana empresa. ¿A qué obedecen? ¿Cuáles son sus características y qué elementos tienen que presentar para acceder a él? Sin duda, va a haber una necesidad y queremos crear conciencia, y esa conciencia seguramente va a generar inquietudes. Como la pequeña y mediana empresa va a tener que actuar en ese sentido, habrá que darles respuestas y una puede ser la que la señora Dufrechou señaló.

SEÑORA DUFRECHOU.- Por ejemplo, con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se han llevado adelante determinados subsidios, sobre todo para la cobertura de siniestros en determinados cultivos, justamente, porque lo que más importa es prevenir y no tener que salir después a cubrir catástrofes.

Creo que también debemos destinar tiempo para ver de qué forma se pueden utilizar los dineros públicos para subsidiar los accidentes de trabajo de las personas que se desempeñan en cualquier actividad. Tenemos que avanzar porque, en realidad, no se ha hecho.

SEÑOR PASQUET.- Quedó pendiente una contestación a la pregunta sobre cuál era el número de consultas que se hacían al año. Quizá nos podrían dar una cifra aproximada para tener una idea.

SEÑOR CASTRO.- Nosotros tenemos un departamento de Administración de Riesgos donde están los prevencionistas de accidentes de trabajo y por iniciativa del Banco anualmente se hacen cursos y se convoca a las empresas, pero después funciona a demanda, aunque no tengo disponible esa información. A veces se trabaja haciendo visitas y brindando asesoramiento, y se elige una rama por determinado tipo de siniestralidad recurrente -por ejemplo, panaderías o fábricas de pastas- y se desarrollan acciones proactivas. Nosotros no tenemos capacidad sancionatoria, sino que simplemente administramos el riesgo como parte de la actividad de una compañía de seguros porque, si se quiere, nos conviene que haya menos siniestros.

Hacemos una serie de actividades en todo el país. Incluso, incrementamos el plantel de prevencionistas y estamos haciendo un convenio con la Cátedra de Salud Ocupacional de la Facultad de Medicina para que hagan trabajo de campo, así que estamos tratando de desarrollar fuertemente esas actividades de prevención.

Lamentablemente, no dispongo de la información puntual sobre cuántas consultas pueden haber, pero le puedo decir que el Banco asesora a un número importante de empresas, sin llegar a ser policías de trabajo.

SEÑOR PASQUET.- En función de estas actividades que el Banco cumple, quisiera saber si tienen opinión formada acerca del grado de conocimiento que tienen los agentes de la actividad productiva sobre la normativa. ¿Estiman que hay conocimiento cabal de las normas vigentes en materia de seguridad en el trabajo? ¿Hay conciencia de la importancia y de la necesidad de ajustarse a esas reglas o no es así?

SEÑOR CASTRO.- El problema es general, pero creo que la conciencia aumenta en la medida que se educa más.

La siniestralidad también ha aumentado, pero lo ha hecho porque ha crecido mucho la actividad económica. Y, justamente, uno de los focos donde se desarrolla más siniestralidad es donde la gente recién empieza a trabajar. Parecería que allí hay un problema, es decir, cómo la poca experticia del trabajo genera mayores posibilidades de riesgo.

A su vez, en la medida en que avanzan las edades de los trabajadores y los años de desarrollo de actividad, el riesgo disminuye; esto puede deberse a que hay más campañas, porque el trabajador desarrolla más destrezas y también porque se va adquiriendo mayor conciencia del riesgo. Este es un tema complejo ya que puede haber descuidos por parte del empleador y también -porque el empleador no siempre es el responsable- por parte del trabajador; también existe esta situación, no vamos a ocultarla.

En este sentido, considero que las campañas de educación y prevención, y la discusión del tema ayudan bastante a generar más conciencia de la administración del riesgo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al Directorio ampliado del Banco de Seguros del Estado por los aportes realizados y el material que nos dejaron. También agradecemos nos hagan llegar la información relacionada con las preguntas realizadas.

SEÑORA DUFRECHOU.- Hace unos instantes los señores Senadores nos manifestaron su interés en los cursos de prevención que impartimos.

Por esta razón, podemos hacerles llegar alguno de los planes de actividades y cursos relacionados con la prevención que elaboramos año a año para que vayan teniendo una idea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias. El material será bien recibido.

SEÑOR IGLESIAS.- Quisiera hacer un breve comentario porque, al pasar, se dijo algo no menor y es que, inevitablemente, la tarifa está asociada al riesgo.

No sería malo -y de hecho, lo hacemos- que quien toma las previsiones y tiene un comportamiento por debajo del promedio de ese sector, tenga una tarifa un poco por debajo, y quien lo tiene un poco más alto, tenga una tarifa un poco por encima. Este es un mecanismo de incentivo natural para que se traten de tomar todas las previsiones para que exista la menor cantidad de siniestros.

También se habló del tributo unificado y de los sectores rural y de la construcción. Estos sectores nos preocupan bastante porque como la actividad en el país ha crecido mucho, ellos se han llevado gran parte de la explicación de esa alta siniestralidad que registran.

Y es allí donde tenemos que considerar el equilibrio. El tributo unificado nos lleva a garantizar que en los sectores va a estar el seguro. A su vez, va a ayudarnos a darle transparencia y que no haya nadie sin cobertura. Sin embargo, tenemos el problema de que después no podemos premiar a los empleadores que están por debajo de un promedio de siniestralidad porque la tarifa unificada nos lleva a regularizar el mercado; quiere decir que nos complica en ese aspecto.

Quiero señalar que este no es un tema menor porque hemos recibido reclamos de diferentes empresas que, evidentemente, hacen las cosas bien y pretenden tener un tipo de tarifa diferente a las demás.

SEÑOR LORIER.- Los datos que nos servirían son los que muestran los montos globales de atención, los que refieren al apoyo para la prevención y las distintas políticas. Lo planteo porque eso es algo que se viene. Sin duda alguna, nosotros como Legisladores vamos a tener que promover la discusión de este tipo de cosas porque las inquietudes ya están surgiendo. Nos parecía interesante porque no sabíamos -por lo menos nosotros no lo conocíamos personalmente- que existían estas posibilidades para los pequeños y medianos empresarios que quieran adecuarse a las condiciones que van a haber y que estén preocupados porque esta ley, evidentemente, puede castigarlos penalmente.

SEÑOR CASTRO.- El convenio 181 de la OIT está en marcha como para aprobarlo. Es muy importante porque establece la obligación de tener un instituto de salud en la empresa que permita

tener en el propio lugar de trabajo, a alguien que asesore, apoye y ayude en materia de accidentes del trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita a nuestros invitados.

(Se retiran de Sala los representantes del Banco de Seguros del Estado.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"La Cámara de la Construcción del Uruguay solicita audiencia para brindar su opinión respecto al proyecto de ley 'Responsabilidad Penal Empresarial'.

La Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay solicita audiencia para brindar su opinión respecto al proyecto de ley 'Responsabilidad Penal de los Empleadores'.

Las autoridades de la Cámara Mercantil de Productos del País solicitan audiencia para dar su opinión respecto del proyecto de ley de 'Accidentes Laborales. Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo'.

Asociación de Promotores Privados de la Construcción remite mail solicitando versiones taquigráficas de lo actuado sobre la carpeta de Accidentes Laborales. Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo, y espera ser convocada.

Invitación. Asociación de Inspectores de Trabajo del Uruguay y la Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo al Segundo Encuentro Nacional de Inspectores de Trabajo 'Inspección de Trabajo fuerte, garantía de trabajo docente', que se realizará el día 13 de diciembre. Ya fue repartido. Se reparte en esta oportunidad el material del primer encuentro.

Los trabajadores de Chic Francés aportan documentación para conocimiento de los señores Senadores para cuando aborden el estudio de la carpeta del subsidio del desempleo de la empresa.

Extrabajadores de la empresa Chic Francés S.A. Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a extender el subsidio por desempleo, por razones de interés general. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

Trabajadores de la Cooperativa Industrial Maragata (COOPIMA). Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a extender el subsidio por desempleo, por razones de interés general".

-Se solicita a los miembros de la Comisión que después den respuesta a la propuesta del señor Senador Gallinal sobre preguntas que él formula a la Caja Bancaria con respecto a los exempleados de los Bancos La Caja Obrera y Comercial afectados durante la crisis de 2002.

Como habrán visto los señores Senadores, en los asuntos entrados hay pedidos de ampliación de seguros de desempleo que tendremos que resolver. Uno de ellos tiene que ver con un caso ya conocido de Coopima que, como verán, está bien encaminado y tiene adelantado un préstamo del Fondes. Hay otro de los trabajadores de la empresa Chic Parisien, que aportan abundante información sobre su proyecto y que también tiene apoyos interesantes. Me parece que ninguno de los dos tiene problemas para que los aprobemos.

Después hay un caso más general relacionado con la industria frigorífica, que tiene que ver con el otorgamiento de una facultad al Poder Ejecutivo para que pueda disponer de la herramienta que

permita preservar fuentes de empleo en una actividad que, como allí se dice, va a retomar sus niveles y que es importante mantenerlas en el sector para cuando la demanda se reconstituya.

Me parece que sería importante aprobar esos tres asuntos lo más pronto posible.

Cabe puntualizar, además, que el proyecto de ley de Accidentes Laborales por el que se estable la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo, no será sometido a votación porque la Bancada de Gobierno aún está estudiándolo. Así que lo trataremos el próximo jueves 19, día en que sesionaremos en forma extraordinaria.

De modo que, a continuación, pasamos a consideración el proyecto de ley sobre Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro e Instituciones Deportivas, por el que se extienden los regímenes de facilidades dispuestos por las Leyes Nº 17.963, de 19 de mayo de 2006 y Nº 18.107, de 2 de octubre de 2013, Distribuido Nº 2519/2013.

A esos efectos, la primera audiencia que está fijada es con la representación empresarial en el Banco de Previsión Social, a cuyos integrantes corresponde invitar a pasar a Sala.

(Ingresan a Sala integrantes de la representación empresarial en el Banco de Previsión Social.)

-La Comisión de Asuntos Laborales del Senado tiene el gusto de recibir a la Representación Empresarial en el Banco de Previsión Social, integrada por su Directora, contadora Elvira Domínguez, los señores Javier Verdino Buela, Asesor representante empresarial del Banco de Previsión Social, Julio Durante, Presidente de Anmype y el doctor Miguel Pezzutti, a fin de conocer su opinión a propósito de la Carpeta Nº 1397/2013, "Micro y pequeñas empresas, asociaciones civiles sin fines de lucro e instituciones deportivas. Extensión de los regímenes de facilidades dispuestos por las Leyes Nos. 17.963, de 19 de mayo de 2006 y 18.107, de 2 de octubre de 2013".

SEÑORA DOMÍNGUEZ.- Agradecemos a la Comisión el tiempo que nos dispensa y la posibilidad de poder venir en forma individual o fuera de lo que es el Directorio del Banco de Previsión Social para exponer nuestra posición respecto de este proyecto de ley.

Queremos contar cómo fue el proceso que derivó en la iniciativa presentada oportunamente, mucho antes de que la actual recibiera media sanción. Durante tres años tres Directores del Banco de Previsión Social estuvimos abocados a redactar un anteproyecto que contemplara la problemática que estábamos visualizando tanto del lado de los trabajadores como de la representación empresarial. En dicho trabajo también contribuyó, por su experiencia y por haber participado en la elaboración de la Ley Nº 17.963, el Director Odizzio. Nos llevó mucho tiempo ponernos de acuerdo en una serie de artículos. Evidentemente, como todo proyecto de consenso contenía disposiciones con las que estábamos de acuerdo y otras que no. Lo cierto es que cuando llega al Directorio para su aprobación se le incluye un artículo que trata del instituto de la prescripción, el que no había sido discutido en todo ese tiempo de elaboración. En consecuencia, nos vimos obligados a no votar ese artículo porque discrepábamos y, además, porque no había sido considerado. Entendíamos que un tema tan importante como la interpretación del instituto de la prescripción no tendría que incluirse en una ley de facilidades sino que debería tratarse en una iniciativa aparte que en la instancia parlamentaria fuera a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación. No fue así. El proyecto es aprobado por mayoría en el Directorio, con nuestro voto en contra a ese artículo que originalmente tenía el número 5.

Adelanto que dejaremos a cada uno de los señores Senadores una carpeta con documentos que muestran toda la evolución de este tema, más un cuadro comparativo con el proyecto tal como salió del Banco de Previsión Social y cómo termina llegando a la instancia parlamentaria. Lo cierto es que llega al Parlamento con modificaciones sustanciales. Mantiene ese artículo, pero cambia el 1º y el 2º del que habíamos presentado, sobre lo cual más adelante va a exponer el doctor Pezzutti. También se introduce un cambio en lo que en el proyecto original era el artículo 8º y ahora es el 5º, el que establece la posibilidad de que los inspectores del BPS puedan trasladar al Juez, con un plazo de tres

días, para que opere una clausura por presunción de defraudación, por ocultación de personal o subdeclaración. El doctor Pezzutti también hará referencia a este punto.

Nos parece que lo más saludable sería tomar el anteproyecto que salió del Banco de Previsión Social con el agregado de un artículo que tiene que ver con los productores rurales que no pudimos incluir en su momento -incluso, el Ministro Aguerre hizo una redacción que también agregamos allí-, sin el artículo de la prescripción. Ese sería nuestro proyecto ideal.

En la Comisión de la Cámara de Representantes hicimos esta presentación pero, lamentablemente, no se incorporó ninguna de nuestras inquietudes, por lo que esperamos que en la Cámara de Senadores se contemple, fundamentalmente, el tema de la especialidad que tiene el Directorio del Banco de Previsión Social. Somos siete directores que estamos trabajando todo el día en esta temática y escuchamos los reclamos: en nuestro caso, el de los empresarios y en el caso del representante de los trabajadores, el de estos.

Debo decir que nos dio mucho trabajo llegar a aquel anteproyecto para que luego, sin una razón aparente, fuese modificado. También debo agregar que el representante de los trabajadores, el Director Ariel Ferrari, en la Comisión de la Cámara de Representantes manifestó que entendía que el artículo que contempla la posibilidad de realizar clausuras a las empresas podía ser eliminado del proyecto que tienen a consideración los señores Senadores.

También me gustaría dar algunos números. Aprobar este proyecto de ley permitiría regularizar la situación de unas 22.000 empresas aproximadamente por un monto de unos $ 2.000:000.000. Hemos hecho un estudio sobre lo que tendrían que pagar estos deudores en el marco de la Ley Nº 14.306, comparándolo con lo que tendrían que pagar si se aplicase este anteproyecto que es similar a la Ley Nº 17.963 y puedo decir que el sacrificio fiscal es mínimo porque sería de un 2,4 %, lo que significaría para el Ministerio de Economía y Finanzas la posibilidad de recaudar una cifra muy importante. Además, estos 22.000 empresarios podrían regularizar su situación. Debemos tener en cuenta que muchos tienen denuncia penal y vienen luchando y presentando notas en forma permanente para no ser procesados. De ese colectivo de 22.000 empresarios, 10.000 presentaron declaración jurada de no pago, pero luego de seis meses de presentada la declaración, se pasa a la justicia penal. A su vez, esto permitiría que miles de trabajadores que están incluidos en esas nóminas pudieran reconstruir su historia laboral. Para nosotros la ley es importante, la necesitamos y es urgente, pero creemos que esa necesidad no puede obligarnos a aceptar un artículo como el de la prescripción y la clausura.

SEÑOR PEZZUTTI.- Trataremos de ser muy breves.

Quisiera hacer tres órdenes de comentarios respecto del proyecto de ley, desde una perspectiva lo más técnica posible. Lo primero tiene que ver con los artículos 1º y 2º. Allí se establecen distintas categorías de acceso a un régimen de facilidades y, por un lado, se habla de un acceso dispuesto de manera genérica, facultando al Banco de Previsión Social, a las asociaciones sin fines de lucro y a las micro y pequeñas empresas. Luego en el artículo 2º se dice que esa situación se podrá extender a casos excepcionales, mediando resolución fundada con el voto conforme de cinco miembros del directorio del Banco de Previsión Social. En ese sentido, creemos que hay que analizar adecuadamente un régimen de distinción como el que se plantea, en virtud de que los criterios para distinguir deben ser lógicos y razonables. La Suprema Corte de Justicia ha dicho que el principio de igualdad no se violenta cuando las distinciones que hace la ley se fundamentan en criterios razonables, en atención al fin que se persigue con la norma. Si la finalidad perseguida por la norma es, como lo dice el propio texto de la exposición de motivos, la regularización y la incorporación definitiva a un sistema formal y regularizado, y facilitar el acceso a ese sistema regular, la distinción entre distintos tamaños de empresas no parece ser un criterio del todo adecuado. Entonces, se plantea una cuestión adicional: se faculta al Banco de Previsión Social. Esto en materia tributaria es especialmente relevante -ruego que se tenga en consideración- porque hay un criterio de estrictísima legalidad consagrado por el Código Tributario. Por ende, existe una genérica interdicción de las delegaciones en la Administración, en lo que refiere a la determinación del hecho generador y a las formas y vías de extinguir la obligación tributaria. Esta asignación de facultades a la Administración para definir en qué casos existe o no excepcionalidad y en qué casos se accede o no a un determinado criterio -y no se

aclara si es por categorías o a título individual- puede generar situaciones que a la larga planteen tacha de inconstitucionalidad respecto de la norma que se está estudiando. Por ello, nosotros abogamos por una consideración en la propia norma legal de la determinación adecuada de los sujetos alcanzados y, obviamente, que esta norma no genere distinciones.

En el ámbito de la prescripción hay un instituto de una relevancia fundamental.

La prescripción de las obligaciones en materia tributaria tiene un parentesco que no es de hermandad sino de cercanía con la prescripción en general. ¿Por qué prescriben las obligaciones civiles? Básicamente, porque si alguien no actúa en un determinado plazo de tiempo se entiende que no es razonable que siga teniendo el derecho de accionar en cualquier momento. En materia tributaria, la prescripción está establecida en el propio Código como un modo de extinción de las obligaciones. En alguna ocasión hemos sostenido que la prescripción no se fundamenta en la simple tardanza de la Administración, sino en que esta no realiza el reclamo del tributo en el tiempo adecuado y del modo o bajo el procedimiento que respeta las garantías del debido procedimiento. Por lo tanto, el fundamento es distinto. Es un instituto muy sensible y su discusión puede llevar en esta órbita a tomar una decisión que afecte otros elementos e interpretaciones sobre la prescripción que van a ir mucho más allá de esta ley. Quiere decir que compartimos lo que recién señalaba la contadora Domínguez, en el sentido de que es un instituto demasiado sensible con elementos colaterales que pueden llegar a afectar otros ámbitos en materia tributaria. Por todo ello, sería razonable que se planteara en un ámbito independiente y no en una ley de facilidades de pago, al margen de que estamos hablando de un instituto que, en este caso, se está asociando con un derecho humano fundamental como es la jubilación. Se está desconociendo a la prescripción y a sus efectos tradicionales, de alguna manera, afectando el derecho de determinados sujetos al acceso a la jubilación. Por ende, creemos que es importante que no se incorpore en este texto, si resultare aprobado.

SEÑOR GALLINAL.- Quería hacer una pregunta sobre los artículos 1º y 2º, porque sus expresiones fueron muy claras respecto a la necesidad de dar las facilidades y a la desigualdad que se genera como consecuencia de dar a uno y a otros no. En realidad, la Ley Nº 17.963 lo que hace aquí es otorgar al Banco de Previsión Social la facultad de, y ni siquiera le está estableciendo un régimen de facilidades. Entonces, la Ley Nº 17.963 ¿tenía este alcance o un alcance general? ¿Era para micro y pequeñas empresas?

SEÑOR PEZZUTTI.- Para todas.

De todas maneras, no entramos en algo que puede verse como una eventual contradicción que es: “Bueno, pero si el principio de legalidad es estricto, por qué se faculta al Banco de Previsión Social.” En realidad, el momento de la aplicación de este tipo de normas es una tradición que, incluso, la jurisprudencia ha aceptado como legítima en cuanto a la determinación del momento de comienzo de la aplicación, pero esto llevaría otro tiempo de discusión y no quiero abusar para atender al pedido del señor Presidente.

El artículo 5º refiere a un instituto históricamente conflictivo, que es el de la clausura de los establecimientos comerciales por las administraciones fiscales. Al margen de ello, hay que tener en cuenta que el instituto, tal como está planteado, ha sido señalado por la doctrina -de manera prácticamente unánime- como inconstitucional, ya que se da al Juez un plazo de tres días para que resuelva si la administración puede clausurar o no. Uno puede preguntarse por qué hay que requerirle al Juez; existe un antecedente planteado con las facultades que tiene la DGI, asignadas en la década del ’90, y que motivó una sustitución de la norma que originariamente autorizaba a la institución a clausurar. Luego esto se cambió y se optó para la DGI este mismo temperamento, es decir, un plazo de tres días dentro del cual el Juez debe pronunciarse. La administración no está facultada para clausurar por sí; tiene que pasar por la garantía esencial de un magistrado que lo controle. La doctrina ha señalado que tres días no es un plazo razonable para gozar en ningún tribunal de las defensas adecuadas. La Suprema Corte de Justicia -debo ser honesto en esta materia- ha entendido que esta norma, de todas maneras, es constitucional. Pero insisto en que la doctrina ha considerado históricamente que este plazo es inconstitucional y, por ende, si la jurisprudencia cambia su temperamento -lo cual no necesariamente sería una cuestión anormal-, es probable que estemos

frente a una norma que, de aprobarse tal como está y junto con las que ya autorizan a la DGI en el mismo sentido, puede ser tachada -con muchos argumentos- de inconstitucional.

Otro aspecto que nos parece bastante preocupante es que las conductas que se señalan como motivantes de esta denuncia del fisco, o del Banco de Previsión Social en el caso, serían que se hubiera efectuado cualquier maniobra que haga presumir la configuración de la defraudación. Ahora bien, ¿qué sucederá en ese caso? Que por una simple presunción, habrá una sanción que podrá ser aplicada directamente por la administración, causándose el daño primero, y evaluando luego si esa disposición fue o no legítima, porque esto puede llegar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Entonces, podemos tener casos en los cuales se replican situaciones que en estos días han sido bastante conocidas, es decir, podrá haber un contribuyente que viéndose afectado obtiene luego una declaración o tiene posibilidad de obtener una declaración judicial de la ilegitimidad de la actuación de la administración y, en definitiva, el que se ve afectado es el Estado, teniendo que reparar un perjuicio si se hubiere causado. Cuando nos enfrentamos a estas conductas, entendemos que la ley debería asignar al Juez las facultades del caso, para luego evaluar si corresponden este tipo de medidas, pero con la prudencia del caso para que se siga el debido procedimiento y que no se exponga al Erario a la situación de tener que reparar en el futuro un daño que se ha causado ilegítimamente. En consecuencia, abogamos también por una revisión general en el sentido de plantearse si este es el momento adecuado o si esta ley es la que debería contener este instituto y de esta manera. Quizás, junto al tema de prescripción, esto ameritaría un estudio particularizado en el que se convoque al Instituto de Finanzas Públicas de la Universidad de la República, de la Facultad de Derecho, al Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo y a todos los ámbitos académicos que corresponda.

SEÑOR VERDINO.- Brevemente, quiero decir que otro tema sobre el que trabajamos mucho, sobre todo en el ámbito del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, fue en el de encontrar una salida para un grupo de pequeños productores rurales familiares. Me refiero a ese pequeño productor normalmente hortícola, que tiene una agricultura prácticamente de subsistencia. Quizás los que hayan visitado el nordeste de Canelones han visto a personas que sacan el cajoncito de zanahorias y de cebollas para mandar al mercado. Esta gente se encuentra a lo largo y ancho del país, quizás un poco más en el sur.

Nosotros consideramos que esta gente necesita un proyecto especial, pues aunque se vote el proyecto tal como está, estas personas no van a tener la posibilidad de pagar. Este proyecto preveía un sistema especial que llevaba la deuda a diez años para el deporte. Nosotros creemos que es fundamental para el país que esta gente se quede en el campo, que siga produciendo alimentos y que tenga la posibilidad de jubilarse, ya que hasta el momento no la tienen ni la de participar en los programas con los que cuenta el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, porque le piden el certificado que indique que están al día con el BPS. O sea, estamos haciendo todo para que no tenga la más mínima posibilidad de progresar, ni que el hijo de esa persona que quizás quiera enganchar en la actividad tenga por lo menos expectativas de poder seguir.

Creemos que es estratégico para el país y que, por lo menos, debería tener las mismas facilidades que le vamos a dar al deporte.

El señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca estaba totalmente de acuerdo con esto e incluso puso a sus asesores a trabajar con nosotros. Se hizo un artículo alternativo para agregar, pero cuando llega al Parlamento no se incluye. Lo reivindicamos porque creemos que es de estricta justicia.

Quiero repetir lo que decíamos hace un instante: el que hoy paga $ 100, con todas las multas y los recargos, cuando salga este proyecto de ley va a pagar algo más de $ 97. Lo que gana es tiempo y plazo. Aquella persona que hoy tiene una deuda de aportes personales la tiene que pagar al contado y la que tiene una deuda por aportes patronales la puede abonar en 36 cuotas, siempre y cuando lo haga en dólares. Entonces, ¿qué es lo que gana? Que los aportes personales los pueda pagar hasta en tres años y los patronales hasta en seis pero, ojo, reajustándose por unidades reajustables, lo que tampoco es barato. Como saben los señores Senadores, las unidades reajustables es una de las cosas que más aumenta. De modo que, repito, lo que se gana es plazo y prácticamente no mucho más que eso.

Cuando en el artículo 1º se habla de pequeñas empresas, nos queda la duda de qué se considera una pequeña y mediana empresa. En industria y comercio está bastante claro, ya que se toma en cuenta el número de empleados que tiene la empresa. Si tomamos ese criterio, por ejemplo, para una empresa rural que tiene 5.000 hectáreas y dos o tres empleados, como puede estar pasando si se dedica a la plantación de soja, ¿sería una pequeña empresa? El criterio de pequeña empresa que se utiliza hoy es por la cantidad de empleados que tiene.

También nos queda otra duda. El país ha hecho un gran esfuerzo en el tema de la formalización del servicio doméstico. ¿Se considera al servicio doméstico una empresa? ¿Está el servicio doméstico incluido dentro de este proyecto de ley? Todo este esfuerzo que se ha realizado haciendo publicidad sobre el conocimiento de los derechos de la seguridad social, entre otras cosas, se puede potenciar dando la posibilidad de que también esas deudas puedan ser convenidas, de acuerdo con este proyecto de ley. Estrictamente, la usuaria de servicio doméstico no es una empresa. O sea que dudo que esté contenida en esta iniciativa.

Estas son las dudas que nos surgían a la representación empresarial del Banco de Previsión Social.

SEÑOR RUBIO.- Recién tomo contacto con este proyecto de ley, ya que estamos un poco inundados de iniciativas. Entonces, quería comprender un poco su alcance.

Entiendo que por el artículo 6º se extiende el régimen de facilidades de pago dispuesto por la Ley Nº 18.607 a determinado grupo de contribuyentes.

Por otro lado, hay una facultad para extender el régimen de facilidades a otro grupo dentro del que están las asociaciones civiles y demás.

Ahora bien, me gustaría que me explicaran un poco más el tema de las empresas monotributistas que figuran en el artículo 3º. ¿Cuál es la modalidad desde el punto de vista práctico? ¿Esto corresponde a las empresas monotributo corriente, monotributo Mides y a otras formas de monotributo? ¿Qué significa desde el punto de vista operativo? ¿Tienen que realizar los aportes correspondientes a los años anteriores o algo por el estilo? Creo entender eso.

En relación con el tema de la prescripción, según entiendo, lo que no se autorizaría sería la que tiene que ver con los aportes vinculados al régimen jubilatorio. Es decir, no habría prescripción para los adeudos que se vinculan con ese destino.

SEÑOR VERDINO.- En el año 1991 ya había una ley que fijaba el monotributo y su forma de pago, y después tomó fuerza con la reforma tributaria de 2007. ¿Cuál era el problema? Si hoy hay una empresa monotributista que quiere reconocer servicios anteriores al año 1991, no sabemos qué se le va a cobrar, porque no hay una base de cálculo. En el año 1991 se crea y se establece que el monotributista va a pagar por mes determinada cantidad de dinero pero si, por ejemplo, una persona quiere pagar el año 1990, no lo puede pagar porque no existía la ley ni el monotributo y, por lo tanto, deberá pagarlo por régimen general.

La ley establece que si la persona fue monotributista, es decir, lo demostró y pagó hasta el doble del período que estuvo aportando, lo puede reconocer para atrás. Se va a tomar como base de cálculo la del monotributo, restándole los aumentos por el índice medio de salarios, es decir, se fija un ficto.

SEÑOR RUBIO.- Hay personas que se han inscripto en los últimos dos años en el régimen de monotributo, en particular, porque tiene mayores facilidades, o por razones sociales. Si quiere hacer el reconocimiento de los dos años anteriores, ¿lo puede hacer?

SEÑOR VERDINO.- Sí, señor Senador, porque es como una empresa. Las empresas comunes, no monotributistas sino en régimen general, si hoy vienen y dicen que vienen trabajando desde 1980 y

quieren pagar desde ese año, se le calcula lo que tendrían que haber pagado en el año 1980, se les aplica las multas y los recargos hasta el día de hoy, pro el problema es de 1991 para acá, porque no había base de cálculo. No existía el monotributo y, por tal razón, no se sabe cuánto se le va a cobrar.

SEÑOR PEZZUTTI.- En el proyecto, lo que se está declarando es que a los efectos de los trabajadores no dependientes, se entiende que no se encuentran en situación regular de pago, que no hay cotización efectiva ni cancelación de adeudos ni aportación regular, en aquellos supuestos en los cuales todo o parte de los períodos hayan sido declaradas las obligaciones tributarias prescritas. En los hechos, esto viene a interferir en un problema que se está planteando hoy en día. Supongamos una empresa que tiene un kiosco, la persona estuvo trabajando 35 años, aportó efectivamente todos los años, salvo un período -en la década de los 80-, de cinco años, por los cuales no aportó. Esos cinco años no se los reconocen si no hace el aporte efectivamente, aun cuando estén prescritos. Ese es el temperamento actual del Banco de Previsión Social. Si los señores Senadores observan, en la carpeta que se acompaña, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo entendió que ese temperamento no es legítimo, porque desconoce el alcance del instituto de la prescripción. Por eso decía que esta norma está tratando, de alguna manera, de laudar una discusión que tiene aristas mucho más profundas que las que se refieren meramente a un régimen de facilidades de pago, y tiene que ver con los alcances y efectos de la prescripción en materia tributaria. Si esta cuestión se lauda, sería posible, en algunos casos, extenderlo interpretativamente a todas las normas en materia de prescripción de obligaciones tributarias.

Por ende, a mi juicio, la discusión debería ser mucho más profunda, convocando a todos los actores que pudieran ilustrar adecuadamente sobre el punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo que se hable de la extensión a otros regímenes tributarios, pero estamos ante un caso especial en el cual se hace el aporte para luego recibir una jubilación, pensión o lo que fuera. Entonces, en este régimen los aportes configuran una causal y un determinado monto jubilatorio; sin embargo, en otros regímenes la prescripción hace que uno pague o no, pero no tiene efectos futuros de rentas.

SEÑOR GALLINAL.- Sí, tiene y le puedo dar varios ejemplos.

SEÑOR PEZZUTTI.- Como dije, el tema es bastante más amplio. Esta discusión tiene como trasfondo la visión que se tenga sobre el instituto de la prescripción. Si la prescripción de la obligación tributaria extingue definitivamente el tributo, de suerte que a los efectos no puede ser considerado colateralmente un incumplimiento, o puede que se tenga la otra visión, la de que aunque haya prescripción, se considere que igual hay incumplimiento. El efecto es colateral al tributo. Esto tiene que ver con dos tesis: si hay un efecto extintivo o si lo que se afecta es exclusivamente la acción para el cobro.

Históricamente, el Banco de Previsión Social ha entendido -insisto: con una tesis que la doctrina abandonó hace casi veinte años y que la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo hizo desde al menos 1997, según recuerdo, en una sentencia publicada en el ejemplar Nº 140 de la Revista de Derecho Tributario de 1997. Entonces, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ya se ha manifestado de manera histórica sobre el carácter extintivo de la prescripción.

¿Qué es lo que estamos planteando? Nosotros asumimos que este es un punto a debatir. Entiendo -y respeto- que pueda haber una visión distinta a la que estamos planteando, pero lo que decimos es que estamos incorporando una disposición que tiene una trascendencia mucho más amplia de la que eventualmente sería aconsejable en una norma de este tipo si hubiera un ámbito apropiado para dar la discusión que corresponde.

SEÑOR GALLINAL.- Con respecto a este tema, el Código Tributario establece la prescripción, la misma que existe en otras diversas áreas, y aquí lo que se pretende es que para el Banco de Previsión Social los efectos de la prescripción sean diferentes a los que en general produce ese instituto jurídico. Mediante la prescripción no solo se puede extinguir una deuda, sino que alguien puede también

hacerse propietario de un inmueble. Entonces, se da una situación muy paradójica; no me parece bien que el Banco de Previsión Social pretenda tener una definición propia de la prescripción, de un instituto que ha sido recogido por nuestro Derecho por cientos de años.

En otro orden de cosas, si leemos los antecedentes del artículo 6º, veremos que es una ampliación de las mismas características que la del artículo 1º, ya que en este último se extiende el régimen de facilidades de la Ley Nº 17.963 y en aquel -el artículo 6º- se extiende el régimen de facilidades de la Ley Nº 18.607, que extendió el régimen de facilidades de la Ley Nº 17.963; en definitiva, es exactamente lo mismo. Ahora bien, aquí se presenta una situación muy peculiar, ya que se incluyen los aportes personales y no hay que olvidar que no verter esos aportes configura un delito, que es el de apropiación indebida. En este momento hay una serie de reclamos importantes llevados adelante por el Presidente de la Asociación Uruguaya de Fútbol, pidiendo la prórroga de este artículo, para evitar lo que podría ocurrir frente al hecho de que los dirigentes de todos los cuadros estén omisos en haber vertido los aportes personales. Aclaro que no tengo problema en aprobar esta iniciativa porque me parece razonable y, además, para el Banco de Previsión Social significa tener la posibilidad de cobrar lo que aún no ha podido hacer efectivo. Ahora bien; me gustaría saber si aprobando el artículo 6º y manteniendo la redacción del artículo 1º no terminamos teniendo hijos y entenados, ya que por el primero de ellos hacemos omnicomprensivo el alcance de la Ley Nº 17.963, porque no distinguimos entre clubes que deben más o menos y, eso sí se establece por el artículo 1º.

Por otro lado, pregunto si no existe en nuestro Derecho una definición de micro y pequeñas empresas, ya que ese es el otro tema que me genera dudas. Cuando llega el momento de hacer la distinción, ¿el Banco de Previsión Social tiene una ley que le diga cuál es micro y pequeña empresa o, en cambio, lo hace por un criterio ajeno a la ley?

SEÑORA DOMÍNGUEZ.- Con respecto a la última pregunta del señor Senador, quiero decir que existe un decreto que clasifica a las empresas en función de la cantidad de trabajadores y también por sus ventas netas. No obstante, como a las ventas desde el Banco de Previsión Social no podemos acceder, el criterio que utilizamos para clasificarlas es la cantidad de personal ocupado. En ese caso, se nos plantea la situación de que una pequeña empresa en industria y comercio que tenga tres trabajadores, generalmente también tiene un nivel de facturación bajo y se puede asociar. Pero no ocurre lo mismo cuando se trata del sector rural, donde con tres trabajadores y subcontratando se pueden manejar 10.000 hectáreas, en cuyo caso ya no estaríamos hablando de una pequeña empresa. Por otro lado, cuando hacemos mención a instituciones sin fines de lucro, nos encontramos, por ejemplo, con las mutualistas -que no están en situación de endeudamiento, conviene aclararlo- que pueden tener 2.000 trabajadores y, sin embargo, estarían siendo consideradas por el artículo 1º. Por lo tanto, entendemos que deberíamos ir a la redacción dada en la resolución del Directorio Nº 3818/2012 que establece que faculta al Banco de Previsión Social a extender el régimen de facilidades de pago consagrado por los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 17.963 a los contribuyentes deudores hasta el mes anterior a la promulgación por deudas mantenidas a dicha fecha por concepto de tributos recaudados por el referido Ente Autónomo. Creo que esta sería la redacción correcta que nos evitaría tener que estar en forma casi arbitraria definiendo a quiénes le vamos a permitir acceder directamente a un convenio de facilidades y a quiénes vamos a exigir que consigan 5 votos de 7 en el Directorio.

Con respecto al dinero que se vuelca a la cuenta de los trabajadores, como se sustituyen las multas y recargos por la rentabilidad máxima de las Afap, nunca pierden poder y, en el caso de lo que se financia en 120 cuotas, tendrán el impacto de la Unidad Reajustable y en algún momento esto irá a la cuenta de cada trabajador.

De todos modos, para las empresas tenemos plazos menores que los que, de pronto, tiene el fútbol, pero no vamos a hacer de eso un problema. Ya lo tenemos laudado.

El tema a considerar es que, dentro de las empresas con carácter general, no deberían existir una diferenciación, sobre todo teniendo en cuenta que no hay un criterio claro para definirlo.

Agradecemos la posibilidad brindada por la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Al contrario, los agradecidos somos nosotros.

(Se retiran de Sala, la señora Directora del Banco de Previsión Social, contadora Elvira Domínguez y la delegación de empresarios.)

(Ingresan a Sala el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau, el Director Roberto Baz, el asesor Ariel Nicoliello y el representante del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Andrés Masoller.)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión tiene mucho gusto en recibir al señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau, al Director Roberto Baz, al asesor Ariel Nicoliello y al representante del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Andrés Masoller.

Continuamos con el tratamiento del proyecto acerca de la extensión de los regímenes de facilidades a micro y pequeñas empresas, asociaciones civiles sin fines de lucro e instituciones deportivas.

Los invitados ya conocen las discusiones centrales en torno al proyecto de ley que tiene a consideración esta Comisión, por cuanto solo resta ceder el uso de la palabra.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Voy a realizar una breve síntesis para introducirnos en el tema.

Como ustedes pueden advertir, el proyecto de ley toca o define básicamente tres puntos esenciales.

En el primer punto se le confiere al Banco de Previsión la facultad de extender el régimen de la Ley Nº 17.963 -establecida básicamente en los artículos 2º y 3º- a empresas sin fines de lucro y a micro y pequeñas empresas. En este sentido, advertimos que en el entramado del empresariado nacional este volumen de empresas -básicamente micro y pequeñas- es un alto componente. Según las definiciones que maneja el propio Ministerio de Industria, Energía y Minería, las microempresas son las que tienen una dotación de hasta cuatro personas y con un cierto manejo de capital, mientras que las pequeñas tienen hasta 19 trabajadores. Entonces, estamos hablando de empresas que, a lo sumo, tienen ese tope de trabajadores -menos de veinte personas- y, por tanto, nos referimos a un universo de aproximadamente 130.000 empresas que hay en el Uruguay. Además están aquellas empresas que no tienen fines de lucro.

Muchas de estas empresas, como lo hemos mencionado en comparecencias ante la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes, tienen dificultades de acceso al crédito. Aquí existe una razón, un interés social muy marcado en cuanto a su mantenimiento y, a su vez, son grandes generadoras de empleo. Y, de alguna manera, con esto se busca mantenerlas en un sistema de formalización, es decir, ampliar una boca de formalización de las empresas. Debe advertirse que los indicadores de la propia Cámara de Industrias del Uruguay, como también de la Dinapyme, indican que este decil empresarial es donde se encuentra la mayor cantidad de mortalidad de las empresas, debido a las dificultades de acceso al crédito o del cumplimiento de ciertas obligaciones. Por eso, desde el punto de vista social y del entramado empresarial es muy importante su mantenimiento. Además, esto integra el conjunto de las políticas de formalización que el Estado se ha propuesto llevar adelante en diferentes áreas. Aparte de la formalización, se ha tratado de introducir o hacer un fuerte énfasis en la creación de una cultura de pago, es decir que el pago de los impuestos, obligaciones y contribuciones especiales de la seguridad social contribuyen al fortalecimiento de todo el sistema, especialmente, de la propia democracia. Esto ha hecho que se sancionaran las leyes que hoy se pretenden extender a este tipo de empresas. Lo que se espera con ello es mantener y afianzar la cultura de cumplimiento y de pago, que han venido danto tanto resultado en el país. No debemos olvidar que Uruguay, en la actualidad, en el espacio latinoamericano, ocupa el primer lugar en cuanto a la formalización. Solamente tenemos un 23 %, aunque parezca un volumen alto. De todas maneras, es el porcentaje más bajo de informalidad de América Latina como también de otras regiones del mundo. Obviamente, hay que tratar de seguir disminuyendo ese porcentaje.

La segunda batería de acciones que pretende la ley es permitir el reconocimiento a los monotributistas de ciertos servicios anteriores a la incorporación de ellos al régimen en que se encuentren. Esto está limitado a una extensión en el tiempo, es decir, qué lapso podría ingresar en ese reconocimiento y, además, bajo este régimen qué tiempo estarán los monotributistas. Esto también es una acción que apunta a la formalización y a tener una suerte -quizás la expresión no es la más correcta- de anzuelo para que los trabajadores se formalicen y aproximen hacia el sistema legal.

Finalmente, el proyecto de ley incorpora una facultad de la que ya gozan algunos otros organismos de recaudación -es el caso de la propia Dirección General Impositiva-: la clausura de establecimientos cuando se esté ante la eventualidad de situaciones de defraudación. No se explora una herramienta demasiado novedosa, sino que se transita sobre la base de lo que ha ocurrido en la práctica, en la propia Dirección General Impositiva, y de los pronunciamientos judiciales en materia tributaria para este tipo de organismos.

En síntesis -aunque tal vez alguno de mis compañeros pueda hacer algún otro aporte-, todo el instrumento pretende conservar esa cultura que ha intentado promover nuestro Gobierno: aumentar el volumen de la formalización, del acercamiento, y llegar a la convicción de que acercarse al sistema formal es mucho mejor para todos. Esto conviene más al contribuyente y permite que el propio Estado genere mejores prestaciones.

Si el señor Presidente lo permite, quisiera ceder el uso de la palabra al economista Masoller, quien podrá ilustrarnos con algunos números interesantes en lo que tiene que ver con este proyecto de ley.

SEÑOR MASOLLER.- Buenas tardes.

Ante todo, corresponde agradecer la invitación cursada al Ministerio de Economía y Finanzas a los efectos de plantear su posición sobre este proyecto de ley que, desde ya lo adelanto, está totalmente en línea con lo que son las políticas de la Cartera, y, concretamente, del Gobierno en lo que respecta a los avances en los procesos de formalización, aspecto que en este período ha constituido una línea fundamental de trabajo. Esta iniciativa forma parte de esa estrategia que busca conseguir una mayor formalización e inclusión social y, en ese sentido, se han logrado avances muy significativos. Por ejemplo, el nivel de cotizantes en el Banco de Previsión Social ha alcanzado prácticamente a 1:500.000, incluyendo a los trabajadores públicos y privados, lo que representa un crecimiento de más del 50 %, desde 2004 o 2005. Se trata de un crecimiento que ha sido muy superior a la creación de empleo en la economía y eso significa que efectivamente se ha logrado avanzar en lo que es el empleo formal, con lo que eso implica en la mejora de la calidad del empleo y en todos los beneficios sociales asociados a él.

Este proyecto de ley es un paso adicional que apunta, básicamente -como bien planteaba el señor Subsecretario-, a continuar el proceso de detección de las mayores dificultades para formalizarse. Esto generalmente se da en empresas de pequeña dimensión económica y ONG. Ahí es donde se verifican los mayores niveles de informalidad y, por lo tanto, se entiende que un proyecto de refinanciación de adeudos para esos colectivos es un instrumento de extrema utilidad para seguir avanzando.

Importa destacar que de no existir esta herramienta, ese proceso se vería dificultado, por decirlo de alguna manera, en lo que es el reconocimiento de adeudos, particularmente de aportes personales, y hay que pensar en las retroactividades que podrían surgir al reconocer deudas de varios años. No olvidemos que en la normativa actual esto significa que hay que pagar al contado y es una barrera muy importante para las pequeñas empresas. Por lo tanto, la lógica indica que hay que buscar mecanismos que permitan refinanciar esas deudas con el BPS y facilitar de alguna manera el ingreso al sistema formal.

Esta refinanciación tiene un enfoque conceptual bastante diferente de la refinanciación anterior. La que surgía de la Ley Nº. 17.963 de 2006 tenía un enfoque de refinanciación más general de todas las empresas, porque se entendía que había una situación realmente complicada de todo el

aparato productivo, que venía de la época de la crisis del 2002. Por lo tanto, en su momento se pensó un instrumento general a los efectos de que buena parte de las empresas -inclusive de mediana significación económica- se reintegraran al sistema formal. No es ese el diagnóstico que tenemos al día de hoy; es diferente: estamos en una situación económica muy favorable, en un período de crecimiento sostenido durante ocho o nueve años consecutivos. Hablo de ese período de formalización al que hacía referencia anteriormente. Quiere decir que este proyecto apunta mucho más a casos específicos vinculados a las pequeñas empresas, que son -como se mencionaba- las que tienen dificultades severas para seguir avanzando en este proceso de formalización.

En consecuencia, no se trata de replicar automáticamente la refinanciación anterior, que fue enormemente exitosa de acuerdo con las cifras proporcionadas por el BPS. En su momento fue de utilidad, pero lo que entiende el Gobierno es que en esta coyuntura los procesos de refinanciación deben ser diferentes. Acá creemos que hay que balancear varios objetivos. Cuando se diseña un esquema de refinanciación de adeudos es reconocido que, si bien hay interés genuino en lograr mejorar los procesos de formalización de los contribuyentes, también se reconoce que es posible que se generen incentivos negativos a la voluntad de pago de aquellos, si estos procesos de refinanciación son genéricos y se repiten una vez cada cierto período en el tiempo. Ello, de alguna forma, puede dar lugar a una conducta inapropiada de los contribuyentes en la medida en que los actores empiecen a percibir que en un período determinado se va a refinanciar y, por lo tanto, puede haber efectos negativos sobre la fiscalidad y la recaudación. Por consiguiente, cuando esta propuesta se diseñó, se trató de compatibilizar, de atender esos objetivos de mejorar la formalización por un lado, pero evitando dar señales que terminan repercutiendo negativamente sobre todo el sistema de seguridad social En ese sentido, se eleva a consideración del Parlamento esta propuesta que, creemos, contempla de alguna manera todos esos temas que he mencionado.

Esta sería la presentación inicial del proyecto, además de todos los puntos que ha señalado el señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social.

Quedamos a disposición de los señores Senadores ante cualquier pregunta que deseen formular.

SEÑOR GALLINAL.- Antes que nada, damos la bienvenida a la delegación de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas.

En primer lugar, me parece que se obvió la referencia al artículo 4º y la explicación sobre los propósitos que se persiguen a través de él en lo que atañe al tema de la prescripción, que es uno de los que más nos llaman la atención. Lo que vemos aquí es que el Banco de Previsión Social pasaría a tener un régimen de prescripción distinto de lo que es el instituto de la prescripción. Creo que el señor Subsecretario, cuando explicó el proyecto, no se detuvo en este tema.

Por otro lado, para después hacer otra pregunta, me gustaría saber si en este momento disponen de las cifras de endeudamiento de los clubes con el Banco de Previsión Social; es decir, quisiera saber a cuánto asciende la deuda.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- No tenemos esas cifras, señor Senador.

SEÑOR GALLINAL.- Bien, podemos averiguarlo después.

Me parece fundamental conocer ese dato porque, además, lo más seguro es que los clubes de fútbol no entren en la definición de micro y pequeñas empresas -sobre todo, algunos de ellos-, en virtud de la cantidad de trabajadores que tienen. Con eso se estaría derrumbando la explicación del economista Masoller sobre los alcances limitados de la refinanciación, y pasamos a tener hijos y entenados. Dicho de otra manera, habrá gente protegida, tal como lo refiere el artículo 6º, sin importar cuánto deben y si sus aportes son personales. Sin embargo, se les refinanciará la deuda y, más aún, con más facilidades que a todos los demás, pues podrán pagar en 120 cuotas; eso también es cierto. Al mismo tiempo, se limita el alcance de la refinanciación que se otorgaba por los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 17.963 a las pequeñas y medianas empresas, lo que no me parece justo. Como indicaba el

economista Massoller, la Ley Nº 17.963, cuyo régimen de facilidades de pago se pretende extender -según el presente proyecto-, no hacía esa diferenciación; no establecía el beneficio para unos y para otros no, por el contrario, regía absolutamente para todos. Me parece que esto sería lo más normal, porque en definitiva el que se beneficia es el sistema, por cuanto se termina de formalizar a las empresas que en los últimos años hayan caído en el endeudamiento y el que recauda es el Banco de Previsión Social.

Por tanto, no me parece justo que se discrimine de esa manera, especialmente, por lo que establece el artículo 2º que, en síntesis, dice que cuando el Gobierno quiere otorgar beneficios, lo hace, y cuando no quiere, no. En este caso, utilizo la palabra "Gobierno" en el sentido más restrictivo, pues si los tres representantes directos del Gobierno en el Banco de Previsión Social no quieren dar una refinanciación, no hay refinanciación. ¿Por qué? Porque se necesitan cinco de los siete votos.

En consecuencia, la conjunción de los artículos 1º y 2º con el 6º hace que la norma caiga en la inconstitucionalidad, porque establece una desigualdad absoluta y claramente inaceptable. Dicho de otra manera, es una norma arbitraria.

Pienso que no es este el trato que debe dar el Banco de Previsión Social y ningún Gobierno a sus contribuyentes, discriminándolos de esta manera. Entiendo que el fútbol tiene mucho peso en nuestro país, que a veces logra soluciones que otros no alcanzan, incluso hasta con el apoyo del Presidente de la República, pero todo tiene un límite.

He consultado a mis compañeros del Partido Nacional y puedo decir que estamos dispuestos a votar este proyecto de ley, incluido el artículo 6º, porque somos conscientes de las dificultades que atraviesan los clubes y de la enorme preocupación de sus dirigentes en tanto podrían ser procesados como consecuencia de no haber hecho los aportes personales. O sea, sé que es urgente que se resuelva este problema, pues además ya se han dispuesto citaciones judiciales, pero me parece que debemos mejorar la redacción del artículo 1º.

Por otra parte, el título del proyecto de ley tampoco se inscribe dentro del contenido, porque la extensión del régimen de facilidades a la que refiere el artículo 1º, en primer lugar, es una extensión limitada y, en segundo término, no creo que sea una facilidad para el contribuyente cambiar la naturaleza jurídica y el efecto de la prescripción, pues ello no iría a su favor sino en su contra. Por medio de este proyecto de ley se pretende arreglar lo que la Justicia ha determinado en forma diferente a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, considero que no es un beneficio para el contribuyente que se le clausure la empresa si en el plazo de tres días el Juez no se pronuncia.

También me preocupa -creo que debería preocuparle a la mayoría- que la eventual inconstitucionalidad de este proyecto de ley, que para mí es muy clara, termine dejando al Banco de Previsión Social sin un régimen de facilidades que, a la vez, impida regularizar a los demás.

Me gustaría saber si desde el Gobierno habría disposición para mejorar la redacción del proyecto de ley en cuanto a los beneficiarios que están definidos en el artículo 1º, pues ello nos permitiría eliminar el artículo 2º. Si eso se lograra, estaríamos dando un paso enorme en el tema.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Los argumentos esgrimidos por el señor Senador Gallinal ameritan dos tipos de respuestas: por un lado, tenemos una batería de argumentos jurídicos para rebatir y demostrar que lo expresado por el señor Senador no lo compartimos por ser erróneo y, por otro, argumentos de corte políticos.

Si me permiten, comenzaremos por lo segundo, esto es, ¿por qué no compartimos algunos de los argumentos políticos? Porque el principio de igualdad no es absolutamente plano y el Estado, en infinidad de actividades, tiene aptitudes y políticas distintas para situaciones diferenciadas. No es lo mismo la situación de las pequeñas y microempresas que, como dijimos, tienen muchísimas más dificultades -a veces hasta para acceder al crédito- que el resto de las empresas medias o de gran porte. Si pensamos, por ejemplo, en una empresa que tiene más de mil trabajadores y un patrimonio sumamente importante, obviamente que los bancos le van a abrir las puertas; sin embargo, un taller de

cuatro trabajadores en el que se reparan zapatos muy posiblemente ni siquiera tenga una cuenta corriente en un banco. Será sobre esto que exploraremos las dos baterías de argumentos. Para ello, el doctor Nicoliello básicamente se va a referir a algunos argumentos de corte jurídico, manejados por el señor Senador Gallinal y, por otro lado, el Director Baz hará un comentario sobre los argumentos políticos que tienen que ver con el proyecto de ley.

SEÑOR NICOLIELLO.- Creo que lo primero que hay que decir es que el artículo 4º del proyecto de ley no modifica el régimen de prescripción del Código Tributario, sino que interpreta determinadas disposiciones contenidas en la Ley Nº 16.713 -más concretamente el literal B) del artículo 86- y otras en la Ley Nº 17.963.

Con respecto al literal B) del artículo 86 de la Ley Nº 16.713, corresponde señalar que el mismo establece: “B) En el caso de trabajadores no dependientes sólo se registrarán aquellos servicios y asignaciones computables por los que se haya cotizado”.

El sentido de la disposición parece ser bastante claro, sobre todo si uno lo correlaciona con una norma concordante, el artículo 77 de la misma ley, que distingue la situación de los trabajadores dependientes y no dependientes. Para los dependientes, la norma dice que no son responsables de la aportación; por lo tanto, el hecho de que no hayan aportado no los afecta en el reconocimiento de servicios. Sin embargo, sí afecta a los no dependientes, que no solo deben acreditar los servicios, sino, además, haber hecho las aportaciones correspondientes. El artículo 86 habla de servicios y asignaciones computables por los que se haya cotizado. Efectuar aportaciones, haber cotizado a la seguridad social, parece que tiene un sentido bastante claro: el sentido de haber pagado esos aportes efectivamente. Quien no pagó pero se amparó a la prescripción hace valer la extinción de la acción ante un eventual reclamo del Banco de Previsión Social, por lo que no podrá ser ejecutado por esa deuda, pero esto no significa que la palabra “prescripción” tenga el alcance de que deban reconocérsele los servicios. El artículo 38 del Código Tributario desde luego que no regula esta materia ni tiene este alcance; las normas que regulan esta materia son los artículos 77 y 86 de la Ley Nº 16.713, con un alcance bastante claro. También la Ley Nº 17.963, que se procura interpretar con esta disposición proyectada, establece, en su artículo 13: “A los trabajadores no dependientes, no comprendidos en el régimen mixto previsto por el artículo 4º de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, les serán registrados sus servicios y asignaciones computables, por los períodos y montos declarados, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

1) Desde la fecha en que aquellos hubiesen sido cancelados; o”.

Aquí se utiliza otra expresión: no es “cotización” ni “aportación”, sino “cancelación” que, de acuerdo con el sentido corriente de la expresión, es equivalente a haber pagado, aportado, cotizado o cancelado las obligaciones de seguridad social.

No obstante, el significado de estas disposiciones legales, como muchas veces ocurre, ha dado lugar también a otras interpretaciones del sentido que esta tiene. Lo que se procura con este artículo es dar certeza jurídica, en definitiva interpretar en forma auténtica por el propio Poder Legislativo el alcance de estas expresiones. En ese sentido, lo que se está proponiendo, si los Legisladores están de acuerdo en que ese es el significado que tienen estas expresiones en esas leyes, es que el Poder Legislativo lo diga expresamente, de tal manera que todos los intérpretes que deban aplicar estas normas tengan claro cuál es su significado y, en definitiva, se termine esta discusión interpretativa.

SEÑOR PASQUET.- Quisiera saber si hay juicios en trámite en los que se esté discutiendo esta cuestión.

SEÑOR NICOLIELLO.- Es muy difícil responder esa pregunta; habría que hacer un estudio de casos en trámite. Pero no conozco juicios en esa materia. Incluso, en sentencias que ha habido sobre otros casos, no está en discusión este problema. Me parece que los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha hecho lugar a algunas acciones tienen otra complejidad y tienen que ver con una postura del Banco de Previsión Social en relación a los trabajadores no dependientes cuando

estos, además, tienen servicios como trabajadores dependientes, y a cómo esto incide, eventualmente, en la posibilidad de la jubilación. En este aspecto, además, a partir de esa jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el propio Directorio del BPS ha cambiado su posición y ha tenido una evolución en los últimos años.

En definitiva, sobre la pregunta del señor Senador, no estoy en condiciones de responderla.

SEÑOR GALLINAL.- Yo sí puedo responderla, porque consulté a la contadora Elvira Domínguez, y sé que no solo hay juicios en trámite ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y recursos ante el Banco de Previsión Social, sino que además, hace pocos días se firmaron resoluciones del Banco de Previsión Social denegando el acceso a la jubilación en la interpretación que se pretende hacer de la prescripción a través de este artículo.

Asimismo, quería agregarle al doctor que el artículo tiene un problema adicional, -más allá de la discrepancia que podamos tener- ya que de acuerdo a su redacción, sería de carácter retroactivo, pues dice “declárase”. Esto significa que caerían beneficios ya otorgados por una interpretación diferente a la que se pretende dar con relación a lo que significa la prescripción en el Código Tributario. Por lo tanto, habría que tener cuidado con las redacciones, porque discrepo con que se interprete así ya que no me parece correcta la prescripción. Asimismo, me imagino que nadie aquí compartirá que sea de carácter retroactivo.

SEÑOR NICOLIELLO.- Las normas interpretativas habitualmente tienen carácter retroactivo, porque son declarativas del significado de una disposición legal que está vigente desde un tiempo anterior. Por lo tanto, las situaciones jurídicas acaecidas bajo esa disposición legal se rigen por la interpretación auténtica que establece el propio Poder Legislativo. Eso no significa revisar situaciones -si las hay, lo desconozco- en las cuales se haya impugnado el criterio del BPS; si se hubiera obtenido sentencia favorable, allí habría cosa juzgada y, por lo tanto, eso sí constituye un límite para que pueda revisarse la solución a un caso concreto. Pero los casos que no han sido definitivamente resueltos sí podrían resolverse de acuerdo con la nueva interpretación.

El sentido retroactivo implica que los servicios cumplidos en el pasado bajo estas normas legales de la Ley Nº 16.713 deberían ser reconocidos cuando se hubiera contribuido efectivamente. Ese sería el alcance retroactivo que tendría esta ley interpretativa, no el de cambiar la cosa juzgada. Como, además, el criterio del Banco de Previsión Social es coincidente con esta interpretación que viene propuesta, tampoco habría -fuera de los casos que dieron lugar a litigio- ningún cambio de situación alguna o derecho adquirido en el pasado.

SEÑOR BAZ.- Voy a referirme a dos aspectos que señalaba el señor Senador Gallinal. Uno es el relativo al fútbol. El señor Senador sugería, de alguna manera, que en este proyecto que se presenta hoy habría un trato diferencial. Me permito recordarles a los señores Senadores -porque seguramente lo saben- la incorporación de los deportistas profesionales, no solo del fútbol, sino también del básquetbol, el ciclismo, el boxeo; por supuesto, en el pasado se reconocen normas de carácter genéricas. Y específicamente, en el año 2008 el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de Previsión Social y el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, trabajó -junto con la Federación Uruguaya de Básquetbol, la Asociación Uruguaya de Fútbol, la Federación Ciclista Uruguaya- en una incorporación concreta de inclusión completa de esos deportistas al sistema de seguridad social. A partir del año 2009 estos deportistas profesionales, o los clubes de los cuales estos deportistas dependían -que, según recuerdo, están exonerados de aporte patronal; en este caso estamos hablando exclusivamente de aportes personales- comenzaron a realizar, en forma paulatina, aportes por fictos que, paulatinamente -disculpen la reiteración-, iban acercándose al salario real. Reconozco que no tengo las cifras porque no creí que surgiera este tema en el día de hoy y por eso respondí que no a la pregunta del señor Senador, pero puedo decir que esto permitió un proceso de regularización de los clubes que fue muy importante pero que aún no se completó.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Cuándo comenzó el proceso?

SEÑOR BAZ.- En el 2009. Ese año se estableció un ficto que luego fue creciendo escalonadamente. Este año, los clubes debían comenzar a aportar por el salario real pero no se pudo porque las autoridades del básquetbol, del fútbol y del ciclismo nos hicieron notar que una cantidad de instituciones -que no puedo determinar- no habían logrado ponerse al día por distintos motivos y, por lo tanto, la entrada en vigencia del aporte sobre el salario real, les iba a ser extremadamente oneroso e iba a provocar que nuevamente cayeran en adeudos cuantiosos, que era lo contrario a lo que se buscaba. Por lo tanto, el decreto de 2009 se extendió -nuevamente pido disculpas porque no recuerdo los números- por un par de años más.

Quiere decir que las entidades deportivas -básquetbol, fútbol, ciclismo, boxeo- aportan por salarios fictos por lo que, si bien no tenemos los números de la deuda que solicitaba el Senador, el cálculo es muy sencillo de realizar porque simplemente hay que multiplicar la cantidad de personal que la institución declara por ese ficto. Por lo tanto, la primera aclaración que debemos hacer es que el fútbol no tiene ningún tratamiento particular. Simplemente se extendió lo que en su momento fue el espíritu de la ley Nº 18.607 que permitía a las instituciones deportivas ponerse al día para luego integrarse plenamente al sistema de seguridad social, tanto en materia de aportaciones como en materia de beneficios y aclaro que todos los trabajadores están recibiendo los beneficios. Entonces, lo que pretende este proyecto es, simplemente, completar ese proceso que comenzó en 2009 y se pretendía que terminara antes de lo que lamentablemente va a suceder.

Pido disculpas porque me gustaría aclarar un segundo elemento señalado por el señor Senador, reiterando aspectos expuestos por el Subsecretario Loustaunau y el economista Masoller. La política del Poder Ejecutivo en materia de formalización e inclusión, desde el año 2005, pasó por distintas estaciones y una de ellas fue la Ley Nº 17.963 que, como señalaba muy bien el economista Masoller, permitió que una cantidad de empresas que arrastraban dificultades económicas desde la crisis de los años 2001, 2002 y 2003, se pusieran al día en el año 2006. De hecho eso sucedió y el Banco de Previsión Social nos dice que se suscribieron cerca de 115.000 convenios al amparo de esa ley, que corresponden a más de 50.000 empresas. Ese es uno de los aspectos.

El otro aspecto, que es parte de la política que delineó en su momento el Poder Ejecutivo durante el anterior período de Gobierno y este lo adoptó, pasa por no violar -como bien señaló el economista Masoller- la cultura de pago que hemos logrado crear a partir del año 2005 y que ha permitido -como saben los señores Senadores- el crecimiento de las empresas registradas, de los trabajadores cotizantes, y la recaudación del Banco de Previsión Social en forma sostenida durante todos estos años, más otros parámetros que los señores Senadores conocen por lo que no los voy a repetir.

Se trata de caminar por una cornisa en la cual nosotros otorguemos, por un lado correctas herramientas para la regularización, formalización e inclusión y, por otro no alentemos el criterio que todos sabemos que ha estado en este país durante muchos años que dice: “Espera un poquito para pagar porque igual más tarde o más temprano va a salir una ley que brindará facilidades para pagar sin multas ni recargos y en muchas cuotas”.

Ese es el pretil en el que queremos seguir caminando y por eso es que no hacemos una diferenciación antojadiza en este proyecto de ley. Hacemos una diferenciación en cuanto a que son las micro y pequeñas empresas las que hoy atraviesan por dificultades para completar un proceso de formalización, y continuar un proceso de lucha contra la informalidad -no voy a seguir repitiendo cifras porque los señores Senadores las conocen- que ha descendido sustancialmente en los últimos nueve o diez años.

Por lo tanto, la excepción al principio de igualdad que señalaba el doctor Nicoliello y que estamos solicitando al Parlamento y no al Poder Ejecutivo, está basada precisamente en una diferencia de situaciones que claramente difieren de las que existían en el año 2006. Al Poder Ejecutivo no le interesa en este momento replicar íntegramente una ley de facilidades como la Ley Nº 17.963. No es de interés del Poder Ejecutivo; es más, lo considera inconveniente desde el punto de vista social, económico y político. Esa diferencia que se hace en este proyecto, en el que solo se otorga eventualmente facilidad de pago -y con las mayorías que establece el proyecto a otro tipo de empresas- a las micro y pequeñas empresas, se funda en razones estrictamente económicas y de manejo económico. Entonces, si no miramos este proyecto en un contexto general con una política que

se viene dando desde 2005 y en un proceso de formalización y de incremento permanente de las aportaciones tanto a nivel del Banco de Previsión Social como de la Dirección General Impositiva, tal vez podamos señalar una cantidad de situaciones de desigualdad.

Insisto en que si a esto lo miramos en función de los elementos que expliqué, advertiremos que no existe esa desigualdad.

SEÑOR GALLINAL.- Quiero hacer un par de agregados.

En primer lugar, me parece que el argumento de que no se pretende enviar a la sociedad el mensaje de que se otorgan facilidades, se cae con la sola presentación que ha hecho el Poder Ejecutivo de este proyecto de ley. Aquí se está estableciendo un régimen de facilidades y ¿cada cuánto pasa esto? En el 2009 vino uno y ahora otro, por lo que mal se puede argumentar que es una mala señal.

Esto, además, se agrava con lo dispuesto en el artículo 2º, porque ahí el poder político se reserva la potestad de que a un gran deudor o a una gran empresa el Gobierno, si quiere, le puede dar una financiación.

Así que me parece que ese argumento no es el más apropiado para defender una discriminación de estas características que, además, es de naturaleza inconstitucional.

En segundo término, esto también se agrava con el artículo 6º. He preguntado cuánto deben los clubes de fútbol; en este sentido, hay que tener en cuenta que la deuda que tienen esos clubes con el Banco de Previsión Social es residual, primero, porque es pequeña y, segundo, porque ya se ampararon en lo dispuesto por la Ley Nº 18.607.

Ahora bien; no vamos a comparar un cuadro de fútbol con las pequeñas y medianas empresas. En todo caso, estarían dentro del concepto de las que quedarían afuera, porque está bien que se hayan establecido fictos, pero todos sabemos que hay cuadros de fútbol que pagan sueldos de miles y miles de dólares, así que mal podrían caer dentro de la filosofía que aquí se esgrime para defender el proyecto de ley.

Repito: voy a votar el artículo 6º -no me parece mal-, pero no puede caer dentro de esa protección a los más débiles porque a quienes se está protegiendo aquí es a los más fuertes, a los que abonan salarios que nunca vamos a terminar de conocer. Lo que es peor todavía, es que se los beneficia con un régimen de facilidades superior al que se da a todos los demás, por la cantidad de meses y años en que se les posibilita hacer esa refinanciación.

La verdad es que lamento enormemente la posición del Poder Ejecutivo porque pensé que sus representantes venían con una posición de diálogo, de búsqueda de una solución equitativa, justa y que respete las normas constitucionales, pero veo que están absolutamente cerrados a toda posibilidad de modificación del proyecto de ley, inclusive, a la que hace referencia a la retroactividad.

En lo personal, me parece una barbaridad que se establezca un nuevo instituto de la prescripción para uso y consumo exclusivo del Banco de Previsión Social y que, además, sea con carácter retroactivo, siendo que hay recursos en trámite ante el Banco de Previsión Social y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Así que, señor Presidente, lamento que el resultado que vamos a sacar de esta reunión es que, una vez más, vamos a aprobar un proyecto de ley tal como viene, con apuro y sin respetar la Constitución de la República -lo que ya se ha hecho una norma para el Gobierno-, que no nos deja margen a contribuir a que las cosas sean más justas.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aparte de lo expresado por el señor Senador Gallinal, quiero hacer una pregunta.

Con respecto a este tema de la diferenciación entre empresas y de los tributos, en realidad, quiero decir que esto no se refiere exclusivamente a los tributos sino a facilidades de pago.

Entonces, la pregunta que quiero hacer es si esa diferencia, si hubiera sido en el caso específico del cobro de un tributo, podría actuar en las facilidades de pago, es decir, si en el tema del tributo es una cosa y en las facilidades de pago es otra.

Con respecto a la prescripción, creo haber entendido que no puede transformarse en una cotización efectiva en el literal B) del artículo 86, que establece que en el caso de los trabajadores no dependientes solo se registrarán aquellos servicios de asignaciones computables por los que se haya cotizado. Mi duda es si la prescripción en este caso no haría las veces de la cotización.

Con respecto al artículo 2º me gustaría que se abundara sobre cuál fue la motivación, más allá de que puede acudirse a él por el voto conforme de cinco de sus miembros. Es decir, el Poder Ejecutivo solo, no puede ampararse en él.

SEÑOR GALLINAL.- Es que sin el Poder Ejecutivo no se puede.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Para contestar a la pregunta realizada por el señor Presidente, decimos que es el BPS el que hace una propuesta de cinco en siete.

Lo que básicamente se pretende -y al Gobierno le pareció razonable- es dejar una puerta abierta para contemplar situaciones específicas, no de una empresa en particular, sino de una categoría de empresas que por ciertas razones, necesitaran un tratamiento especial en materia de refinanciación. Se entendía que contar con cinco votos favorables en siete generaba una mayoría lo suficientemente amplia como para avalar un proceso de refinanciación específico.

Hay que tener en cuenta que no se trata de una medida discrecional del BPS, sino que está basada en buenos fundamentos aplicables a una determinada categoría de empresas que se encuentren en una situación de crisis internacional o como la que está viviendo la Argentina. Puede haber un evento que lleve a que determinado colectivo de empresas enfrenten una situación de estrés que lleva a dificultar los aportes regulares al BPS y, en ese sentido, es razonable la propuesta que hizo.

En el marco de las discusiones que tuvo con el Poder Ejecutivo se entendió que era una propuesta razonable y que permitía dejar la puerta abierta para contemplar situaciones específicas, y no diseñar una ley general porque como se ha argumentado y explicitado, no están dadas las condiciones para un proceso de refinanciación general de toda la economía. Se entiende que esta no es la oportunidad y que los probables perjuicios que puede generar no compensan las ganancias, por eso el camino que sugiere el señor Senador Gallinal no es conveniente en estos momentos. De alguna forma, se prioriza continuar trabajando en generar cultura de pago y, por lo tanto, este proyecto de refinanciación es muy acotado a situaciones muy específicas de micro y pequeñas empresas o de sociedades sin fines de lucro, ONG, es decir que está destinado a colectivos muy acotados. En consecuencia, no creemos que este proyecto de ley pueda considerarse como un antecedente de refinanciación genérico, sobre todo teniendo en cuenta que va específicamente a atender problemas de empresas que enfrentan dificultades severas de formalización. Creemos que se balancean razonablemente bien los diferentes objetivos que persigue la ley y no vemos posibilidad de modificar, por lo menos, las características fundamentales del proyecto.

SEÑOR PASQUET.- Se hace hincapié en el carácter acotado de estas facilidades que se establecen, pero ellas serán extensivas a micro y pequeñas empresas, que tenemos entendido que son muchas. Son un alto porcentaje del total de empresas que operan en el país. No están las medianas, que son las que, junto con las pequeñas, componen la categoría de las Pymes, pero las pequeñas y microempresas igualmente deben ser unas cuantas. Por tanto, ¿nos podrían decir cuántas serían esas

empresas beneficiarias o qué porcentaje del total de empresas que operan en el país serían las que tendrían acceso a estos beneficios? Digo esto para medir el acotamiento en el que se hace hincapié.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- No tengo los datos aquí, pero recordemos que estamos hablando de empresas con hasta 19 trabajadores y con un capital absolutamente limitado. Según un estudio de Dinapyme, se estaría hablando de que esa categoría, incluyendo a las medianas empresas, representaría el 97% del entramado empresarial del Uruguay. Recuerden que incluyo también a la empresa media que, cuantitativamente, no es la más pesada; debe andar en un 6% o 7%. La mayoría de las empresas son micro y pequeñas; el Uruguay se estructura así. Es más, la producción en el mundo tiende a comportarse de similar manera, con una concentración en este tipo de empresas. En algunos países lo que varía es el guarismo con el que se miden las micro y pequeñas empresas porque hay más trabajadores o hay más capital. Además, en muchos países se produce una suerte de desviación debido al alto grado de informalidad. Por eso es que decíamos que nosotros tenemos el grado de informalidad más bajo de América Latina.

Esto daría una dimensión de la importancia social que tiene esta refinanciación. No nos olvidemos también que este sector concentra muchísimo empleo y la formalización va de la mano de mayores derechos y empleos de mejor calidad para quienes se desempeñan en el sector. No lo sé con exactitud pero, si se trata de aproximadamente el 90% del entramado de empresas del Uruguay, estamos hablando de un volumen importantísimo de trabajadores y de pequeños empresarios que se desempeñan en este sector. No estamos hablando de una empresa multinacional, no estamos hablando de grandes capitales ni de grandes negocios transnacionales, sino que básicamente lo que hay es protección a la industria nacional y esto no se puede dejar de lado. Esto tiene que ver un poco con la igualdad porque estamos protegiendo el entramado de esas empresas pequeñitas, de trabajadores que muchas veces tiene los salarios más deprimidos. El principio de igualdad no es un principio plano, por lo tanto, nuestra delegación sigue insistiendo en que no ve una inconstitucional en esta ley, sino que, por el contrario, el principio de igualdad del artículo 8º de la Constitución de la República tiene que ser interpretado bajo esas reglas. De alguna manera hay que buscar un equilibrio frente a las situaciones de desigualdad y nosotros no podemos comparar una empresa multinacional con mil, dos mil o cuatro mil empleados, con un pequeño taller de diez, quince o menos empleados.

Los datos que el señor Senador Pasquet nos pide no los tenemos, pero los que más se aproximan están disponibles en la página web del Ministerio de Industria, Energía y Minería, específicamente en el área de Dinapyme, que le pueden dar una idea de cuánto tenemos. De todas maneras, si la Comisión los llegara a necesitar, se los haríamos llegar a través del Banco de Previsión Social, que es un organismo vinculado a nuestro Ministerio.

SEÑOR PASQUET.- Le agradezco al señor Subsecretario sus aclaraciones. A mi juicio, las cifras que da me parecen ampliamente suficientes para que se corrija el calificativo “acotado” que se dio a este régimen de facilidades. Creo que es un régimen amplísimo, que va a comprender al 90% de las empresas o un poco más. Es un régimen general de facilidades y no un régimen acotado.

En otro orden de cosas, quería preguntar si más allá de la naturaleza jurídica, a los efectos de las interpretaciones de las leyes, supongo que no habrá voluntad de ir a investigar situaciones generadas con anterioridad por aplicación de criterios distintos en materia de prescripción. ¿Habría disposición de parte del gobierno de introducir en esto una cláusula que diga que estas disposiciones serán únicamente hacia el futuro, dejando fuera los juicios que se hallaren en trámite? Independientemente de la opinión de fondo que se tenga sobre la prescripción o los alcances que debe o que no debe tener, ese asunto me parece muy sensible, pero espero en que coincidamos en que no es razonable que una ley pretenda incidir en un juicio que está en trámite. ¿El Poder Ejecutivo estaría dispuesto a corregir eso específicamente?

SEÑOR MASOLLER.- Simplemente quiero hacer un comentario menor. Si bien es cierto que más del 90 % de las empresas que aportan al Banco de Previsión Social entran en la categoría de micro y pequeña empresa, no menos cierto es que el empleo y los cotizantes del Banco de Previsión Social están fundamentalmente concentrados en empresas medianas y grandes. Si se quiere, los trabajadores que se podrían beneficiar por esta medida, el porcentaje de los cotizantes al Banco de Previsión Social, es muchísimo menor que ese 97 % de empresas. En este momento no tengo el

número, pero seguramente es bastante menor, incluyendo a la mediana empresa. Justamente, me acotan que incluyendo a la mediana empresa es el 60 %, que en este caso tampoco entra en el proyecto de ley.

SEÑOR GALLINAL.- ¿El 60 % de qué?

SEÑOR MASOLLER.- El 60% en Pymes, es decir, pequeñas y medianas empresas. Pero si dejamos a las medianas empresas afuera, como está planteado en este proyecto de ley, seguramente será bastante menor el universo de cotizantes del BPS que podrían estar, eventualmente, sujetos a la refinanciación.

SEÑOR GALLINAL.- Ya que se hace tanto hincapié en este asunto, yo pregunto: los empleados de las grandes empresas ¿no son tan trabajadores como los de las pequeñas y medianas? ¿O para ustedes ellos significan una categoría diferente?

Planteo esto porque, como aquí se ha dicho, la idea es proteger al trabajador de las pequeñas y medianas empresas que están en dificultades para, de esta forma, darle certidumbre y que mantenga el puesto de trabajo. Pero me imagino que los otros son tan trabajadores como estos.

Entonces, desde este punto de vista, tampoco me convence el argumento planteado.

SEÑOR MASOLLER.- Lo que nosotros decimos es que las empresas de mediano y gran porte no tienen una situación general que habilite un proceso de refinanciación; no hay una situación macroeconómica que justifique que una empresa con determinado poder económico -como bien se planteaba- requiera un proceso de refinanciación. Eso lo planteamos en términos generales. Sí creemos que puede haber alguna situación concreta y es en ese sentido que, a través del artículo 2º, se habilita esa posibilidad de refinanciación específica para casos concretos, bien fundamentados.

No se trata tanto de un beneficio al trabajador, sino que tiene que ver con la condición y la situación económica de las empresas. Las empresas de mediano y gran porte no están en una situación que requieran procesos generalizados de refinanciación.

Por esa razón se lo focaliza en las pequeñas empresas que son las que enfrentan problemas de todo tipo, por ejemplo, de financiamiento. Es por eso que se entiende que es allí donde hay que atacar el problema.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quiero plantear dos cuestiones.

Abonando lo que acaba de decir el economista Masoller, quiero decir que, por supuesto, para el gobierno todos los trabajadores son iguales porque todos vivimos en el mismo país, donde todos son iguales.

La diferencia es que lo que se pretende lograr a través de este proyecto de ley es que, justamente, los trabajadores que se desempeñan en empresas que pueden ser más susceptibles a caer puedan perder su empleo; por eso es la vigilia del gobierno. Reitero, por eso es la vigilia del gobierno. No es por considerar que haya trabajadores de primera y de segunda; se hace, precisamente, para evitar que haya trabajadores que queden sin empleo.

Le debemos una respuesta al señor Senador Pasquet acerca de la inquietud que planteaba.

En realidad, no habíamos pensado lo que el señor Senador nos propone, pero hablábamos algo al respecto con el doctor Nicoliello. Tal vez él pueda explicar mejor el asunto.

SEÑOR NICOLIELLO.- El artículo 4º, tal como viene proyectado, procura ser una norma interpretativa que, como tal, tiene efectos retroactivos. Pero tengamos en cuenta que esta no sería la única con esas

características. Esa es la primera aclaración que quería hacer.

La segunda es que, a partir de lo que preguntaba el señor Presidente, el alcance de esa interpretación es que cuando otras normas -que son las que se interpretan- se refieren a cancelación de adeudos, de cotización y de aportación regular, se están refiriendo a un modo de extinción de las obligaciones, que es el pago.

Las obligaciones pueden extinguirse de diferente modo. El modo regular es el pago, pero también pueden hacerlo a través de compensación, remisión, prescripción, etcétera. Cabe destacar que la prescripción también es un modo de extinción de las obligaciones; no se extinguen por pago sino por el pasaje del tiempo.

Por tanto, lo que procura el artículo es interpretar que cuando se habla de cancelación, aportación o cotización, se está hablando del pago, pero no se está hablando de la extinción por prescripción. Ese es el alcance. Queremos hacer notar que no implica crear un mecanismo de prescripción específico para el Banco de Previsión Social.

El artículo del Código Tributario en nada resulta afectado por lo que se dice acá y esta interpretación es únicamente sobre esas disposiciones de las normativas sobre seguridad social y con ese alcance. El problema de establecer que la interpretación regirá hacia el futuro y que no tendrá efecto retroactivo, es que la norma estaría estableciendo que la solución es una desde su vigencia en adelante, y que el criterio que debió aplicarse en el pasado es otro diferente. Podría interpretarse a *contrario sensu* que si una norma establece una solución únicamente hacia el futuro es porque esa no era la solución hacia el pasado, es decir que la norma estaría innovando o cambiando el régimen jurídico, a diferencia de una norma interpretativa que lo que hace es aclarar y, por lo tanto, tiene necesariamente efecto retroactivo. En definitiva, el inconveniente que podría tener establecer una disposición similar a esta, pero no de carácter interpretativo sino hacia el futuro sería, justamente, permitir la interpretación hacia el pasado de que la prescripción era un modo de extinción equiparable a la cancelación o la cotización. Ese es el riesgo que yo veo y, por eso, pienso que en ese punto habría que revisar situaciones en las cuales hubo numerosos pronunciamientos de aplicación de este criterio por parte del Banco de Previsión Social que, eventualmente, a la luz de la nueva norma podrían dar lugar a revisiones, con el consiguiente costo para el Estado. Sin dudas, en ese caso se abriría una puerta de reclamos por situaciones pasadas.

SEÑOR GALLINAL.- Debo decir que no comparto lo que se ha expresado, ya que se puede aprobar perfectamente una norma interpretativa y darle vigencia a partir de su aprobación. La redacción que se utiliza en esta norma expresamente le da carácter retroactivo.

Por otra parte, convengamos en que estamos ante una interpretación que innova y modifica el sentido y la definición con que tradicionalmente se ha utilizado la prescripción en nuestro país en todas las áreas, por la que, claramente, extingue la deuda. Ahora el Banco de Previsión Social pretende tener una prescripción que no extinga la deuda y, entonces, se les aprueba una norma especial. ¿Qué es lo que estaba sucediendo hasta ahora? El trabajador se ampara en la prescripción porque se cumplieron los plazos correspondientes, reclama su jubilación y el Banco de Previsión Social se la rechaza, en la actual conformación de su Directorio. Como consecuencia de eso, el trabajador acciona ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que reconoce que la prescripción operó la extinción y, en consecuencia, se puede jubilar. ¿Qué es lo que va a pasar de ahora en adelante? La prescripción va a dejar de tener el efecto de extinguir y, por consiguiente, para poder jubilarse, tendrá que cancelar la deuda o se hará la cancelación a través de una retención o reducción sobre el valor de la jubilación. Entonces, me parece que lo que se está proponiendo acá es una innovación en materia de prescripción y ese es el gran defecto que tiene la norma que estamos discutiendo.

SEÑOR RUBIO.- Me parece que en un extremo del razonamiento que está realizando el señor Senador Gallinal podríamos llegar al absurdo de un sistema que genera derechos hacia el futuro, liquidando los aportes hacia el pasado. Por la vía de la prescripción de las obligaciones, en realidad, se está amparando un derecho a percibir ingresos hacia el futuro. No sé cómo funciona esto desde el punto de vista jurídico, ya que nuestros invitados y el señor Senador Gallinal entienden de este tema mucho más que yo, pero creo que podríamos incurrir en ese absurdo.

SEÑOR GALLINAL.- ¿A qué absurdo se refiere, señor Senador?

SEÑOR RUBIO.- En realidad, si en una sociedad un grupo muy amplio de deudores no realiza aportes pero, como está amparado por la prescripción, tiene que ser financiado por el conjunto del sistema, de modo que se incurre en un desfinanciamiento del mismo, en la medida que ese sistema es, digamos, intergeneracional.

No sé cómo se resuelve esto, pero tiene un aire un poco absurdo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión entiende que todos los fundamentos ya se han brindado.

Ahora bien, en la Comisión de la Cámara de Representantes se pregunta sobre la definición de micro, pequeña y mediana empresa y se hace referencia al Decreto Nº 504 de diciembre de 2007. Allí se establece una definición de micro, pequeña y mediana empresa no solamente en función del empleo, sino de las ventas anuales. Esa referencia fue la que se utilizó para este caso. Consultamos al señor Subsecretario en ese sentido.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Voy a explicarlo rápidamente.

Existe una disposición que crea, en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, Dinapyme, que es la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas. En dicha norma de corte legal se crea esa definición y se reenvía al Poder Ejecutivo cómo se clasifican las empresas.

El Decreto inicial Nº 54/92 -que se mencionó aquí- que he revisado, pero no en cuanto al volumen de los trabajadores, sino el volumen de venta, de donde surge la definición. Esa definición permite que para todos los trámites que se realicen ante la Dinapyme o instituciones financieras, se toma en consideración esa definición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solo resta agradecer a las autoridades los aportes realizados a esta Comisión.

(Se retiran de Sala el señor Subsecretario, doctor Nelson Loustaunau, el Director Roberto Baz, el asesor Ariel Nicoliello y el economista Andrés Masoller.)

-Continuando con la sesión, corresponde poner a votación el proyecto de ley, en el entendido de que las explicaciones brindadas por el Poder Ejecutivo -que fue convocado, por presentar esta iniciativa- son suficientes.

En consideración el artículo 1º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 2º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-3 en 5. **Afirmativa**.

En consideración el artículo 3º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 4º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-3 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 5º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-3 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 6º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Corresponde designar miembro informante.

SEÑOR LORIER.- Propongo al señor Presidente.

(Apoyados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Al principio de la sesión había planteado que tenemos a estudio tres proyectos sobre extensión del subsidio por desempleo. Uno de ellos es para los extrabajadores de la empresa Chic Francés S.A., quienes ya han formado su empresa, están trabajando y capitalizando los aportes que reciben.

SEÑOR RUBIO.- Como tuve que salir unos instantes y ya se votó el proyecto de ley sobre los adeudos de las micro y pequeñas empresas, quiero que conste en la versión taquigráfica mi voto afirmativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien, señor Senador.

Continúo: es un proyecto que cuenta con el aporte del Inacoop y del Fondes. En este momento se trata de ocho trabajadores; justamente, son los que proponen esta extensión dado que los aportes ya los están capitalizando y tienen un proyecto establecido.

Por tanto, como los señores Senadores cuentan con toda la información, lo podemos poner a votación.

(Apoyados.)

-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-6 en 6. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Si están de acuerdo, propongo que el miembro informante sea el señor Senador Lorier.

(Apoyados.)

-Por otra parte, tenemos a estudio un proyecto de ley referido a la extensión del subsidio por desempleo para los trabajadores de la Cooperativa Industrial Maragata, Coopima.

Seguramente recordarán que cuando informé esto señalé que el proyecto venía avanzando, inclusive, en la cadena binacional de economía social con Brasil. Quiere decir que este tema está muy avanzado. Además de esta solicitud de extensión, ellos ya cuentan con aportes del Fondes por US$ 147.000 para maquinaria. Ahora hay un período de prueba y luego se van a poner a trabajar. Por eso tenemos que facultar al Poder Ejecutivo a utilizar este mecanismo para ayudarlos en el momento que lo requieran.

Desde la última vez que habíamos dado esta facultad al Poder Ejecutivo el proyecto ha seguido avanzando. Por todo lo expuesto, entonces, es que pongo a consideración de la Comisión este proyecto de ley.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-6 en 6. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Corresponde designar miembro informante.

SEÑOR ANTOGNAZZA.- Propongo al señor Presidente.

(Apoyados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Por último, hace dos sesiones nos llegó el proyecto de ley relativo a la extensión del subsidio por desempleo para los trabajadores de la industria frigorífica. Por él, se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a acudir a ese mecanismo cuando los trabajadores de esta industria se encuentren en dificultades. El motivo fundamental es que esa fuerza de trabajo esté disponible en el momento en que se recupere la demanda y para evitar que se traslade a otros sectores, porque después es más difícil recomponer la actividad. Ese es el fundamento de esta iniciativa.

SEÑOR GALLINAL.- ¿Ya tenemos el proyecto de ley?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor Senador, es la Carpeta Nº 1393/2013.

SEÑOR GALLINAL.- Según entiendo, viene con media sanción de la otra Cámara, ¿es así?

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es, señor Senador. El proyecto de ley ingresó el jueves 21 de noviembre, pero debido a que estaba previsto que las últimas sesiones fueran bastante extensas, no lo incluimos en nuestra agenda de trabajo.

SEÑOR PASQUET.- ¿Ya había sido repartido?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor Senador.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-6 en 6. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Si no tienen inconveniente, sugiero como miembro informante al señor Senador Antognazza.

(Apoyados.)

SEÑOR GALLINAL.- Pregunto si hoy no vamos a votar el proyecto de ley de responsabilidad empresarial.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Gallinal no estaba al principio de la sesión cuando informé que vamos a citar a sesión extraordinaria de la Comisión el próximo jueves 19, y allí vamos a adoptar una resolución.

Asimismo, informé que distribuimos la pregunta que el señor Senador nos planteó para hacer llegar a la Caja Bancaria; los señores Senadores se van a pronunciar sobre ella y la enviaremos inmediatamente. Si es necesario, podemos leer la carta, que dice lo siguiente: "Qué funcionarios bancarios despedidos en marzo de 2003 percibieron el seguro de desempleo; se solicita que dicha información venga discriminada por nombre, monto de lo cobrado, años percibidos, edad al inicio de la percepción y sexo".

Como los señores Senadores recordarán, esta pregunta refiere a los extrabajadores de los Bancos Comercial, La Caja Obrera y Montevideo. Ellos estuvieron en la Comisión y elevamos un primer pedido de informes que la Caja Bancaria no respondió, por lo que el señor Senador Gallinal nos pidió insistir con esta pregunta más concreta.

Si todos están de acuerdo, enviaremos la carta.

(Apoyados.)

-Se levanta la sesión.

(Es la hora 16 y 19 minutos.)